RECHT UND PRAXIS DER REGIERUNGSBILDUNG IM BUND

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Manfred Langner

aus Kattowitz

1969

Druckerei : Cl. V O G T Frankfurt a.M.

RECHT UND PRAXIS DER REGIERUNGSBILDUNG IM BUND

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Manfred Langner

aus Kattowitz

1969

Druckerei : Cl. V O G T Frankfurt a.M.

Dekan :	Professor Dr. Otto Bachof
1. Berichterstatter :	Professor Dr. Theodor Eschenburg
2. Berichterstatter :	Professor Dr. Otto Bachof

Meinen Eltern und Dietlind

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 11

1. Abschnitt : Verfassungsgeschichtliche Grundlagen parlamentarischer Regierungsbildung in Deutschland

A. Regierungsbildung am Ende des Kaiserreiches
I. Das zu bildende Organ : die "Reichsregierung"
1. Allgemeine Charakteristik 13
2. Die innere Organisation der "Reichsregierung" : monokratisch 14
II. Das (die) Kreationsorgan(e)
1. nach der RV von 1871 : der Kaiser 15
2. Exkurs : Die Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems 16
3. nach der Oktoberreform : Kaiser und Reichstag 19
III. Der Anteil der politischen Parteien an der Regierungsbildung im Zuge der Parlamentarisierung seit 1917
1. Kreationsfunktion des Parlaments und Anteil der politischen Parteien an der Regierungsbildung 20
2. Charakteristische Züge der Parteienbeteiligung an den Regierungsbildungen 1917/18 21

B. Regierungsbildung unter der WRV
I. Das zu bildende Organ : die Reichsregierung
1. Die Stellung der RReg gegenüber RPräs und RT 24
2. Innere Organisation : Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip 26
II. Die Kreationsorgane : RPräs, RT, RK
1. Das Grundschema des Gesetzestextes der Art 53/54 WRV 28
2. Die Gewichteverteilung zwischen RPräs und RT in der Praxis 29
3. Die Lehre zu den Art 53/54 WRV 32
III. Der Anteil der politischen Parteien am Regierungsbildungsprozeß
1. Parteiensystem und Koalitionsbildung 36
2. Charakteristische Züge der Parteienbeteiligung 39
3. Die Lehre zu der Parteienbeteiligung an der Regierungsbildung 41

Seite

Regierungsbildung in der BRD 43

2. Abschnitt : Parlamentarische Kabinettsregierung mit Kanzlervorrang nach dem GG

I. Der Begriff der Regierung in funktionellem Sinne
1. Staat, Politik, Regierung 44
2. Schlußfolgerungen für die Regierungsbildung aus dem funktionellen Regierungsbegriff 46
II. Parlamentarische Kabinettsregierung
1. Der Eigenbereich der BReg gegenüber dem BT 48
2. Parlamentarische Regierung und BPräs 50
III. Parlamentarische Kabinettsregierung mit Kanzlervorrang
1. Die Stellung des BKs 51
2. Richtlinienkompetenz, Regierungsstruktur und Kabinettsbildungsrecht 53
3. Organisationsbefugnis des BKs und Kabinettsbildungsrecht 56

2. Abschnitt : Parlamentarische Regierungsbildung als demokratische Legitimation der Bundesregierung

I. Die legitimierende Bedeutung des parlamentarischen Vertrauens
1. Parlamentarisches Anfangsvertrauen 60
2. Parlamentarisches Anfangsvertrauen im System der regierungsstabilisierenden Vorschriften des Grundgesetzes 64
3. Parlamentarisches Anfangsvertrauen und Regierungskontrolle 70
II. Die parlamentarische Kreationsfunktion und das Recht der politischen Parteien, an der Regierungsbildung mitzuwirken
1. Regierungsbildungskompetenzen, -verfahren und -prozeß 72
2. Rechtsgrundlage der Mitwirkungskompetenz 75
3. Parteienmitwirkung und Demokratieprinzip 76
4. Parteienmitwirkung und parlamentarisches Regierungssystem 79

Seite

5. Inhalt und Grenzen der Parteienmitwirkung an der Regierungsbildung, insbesondere Koalitionsvereinbarungen 86

4. Abschnitt : Die Praxis der Bundeskanzlerbestellung

I. Der Einfluß der Bundestagswahl
1. Der personal-plebiszitär legitimierte Kanzlerkandidat 92
2. Rechtliche Bindungswirkung des Personalplebiszits im Vielparteiensystem ? 94
II. Die Designation
1. Die präsidiale Präsentation und Anträge aus der Mitte des Parlaments 94
2. Die Praxis der Kanzlernominierung durch die Parteien gegenüber dem BPräs 99
III. Die Wahl 111
IV. Ernennung und Vereidigung 113

5. Abschnitt : Die Praxis der Kabinettsbildung

I. Der nominierte Kanzlerkandidat im Prozeß der Kabinettsbildung
1. Kabinettsbildungsrecht und Parteienmitwirkung 114
2. Richtlinienbefugnis 117
3. Organisationsbefugnis 118
4. Nominierter Kanzlerkandidat zugleich als amtierender BK 119
5. Kabinettsbildungsrecht- und Kreationsabhängigkeit des BKs 119
II. Der Einfluß der Koalitionsparteien auf die Kabinettsbildung
1. Das Verhandlungsschema 123
2. Auswahl und Zusammenstellung der Verhandlungsdelegationen 124
3. Die Rolle der Fraktionen und außerparlamentarischen Parteigremien 128
III. Gesichtspunkte der Kabinettszusammensetzung 130
IV. Die Ernennung und Vereidigung der Bundesminister 132

Abkürzungsverzeichnis

AA	- Auswärtiges Amt
a.A.	- andere Auffassung
a.a.O.	- am angegebenen Orte
Abg.	- Abgeordneter
Abs.	- Absatz
Anm.	- Anmerkung
APSR	- American Political Science Review
Art	- Artikel
Aufl.	- Auflage
AöR	- Archiv des öffentlichen Rechts
B(d)	- Band
BK	- Bundeskanzler
BM	- Bundesminister
BPräs	- Bundespräsident
BReg	- Bundesregierung
BT	- Bundestag
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht
Bayr.Verw.Bl.	- Bayerisches Verwaltungsblatt
BWahlG	- Bundeswahlgesetz
BRD	- Bundesrepublik Deutschland
DAZ	- Deutsche Allgemeine Zeitung
DDP	- Deutsche Demokratische Partei
dgl	- der gleiche
d.G.	- des Gesetzes
Diss.	- Dissertation
DNVP	- Deutschnationale Volkspartei
DöV	- Die öffentliche Verwaltung
dt.	- deutsch
DVBl	- Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	- Deutsche Volkspartei
ebd.	- ebenda
FAZ	- Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff	- u. folgende Seiten
f	- u. folgende Seite
FVP	- Fortschrittliche Volkspartei

GG	- Grundgesetz
GeschOBREG	- Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschOBT	- Geschäftsordnung des Bundestages
HA	- Hauptausschuß
HDStR	- Handwörterbuch des deutschen Staatsrechts
HDSW	- Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
hrsg. v.	- herausgegeben von
h. M.	- herrschende Meinung
HZ	- Historische Zeitschrift
IFA	- Interfranktionelle Ausschuß
i. V. m.	- in Verbindung mit
JhbÖR	- Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jhg	- Jahrgang
jur. Diss.	- juristische Dissertation
JZ	- Juristenzeitung
KV	- Koalitionsvereinbarung
masch	- maschinenschriftlich
m. E.	- meines Erachtens
MPräs	- Ministerpräsident
NJW	- Neue juristische Wochenschrift
NL	- Nationalliberale Partei
NRW	- Nordrhein-Westfalen
Nr.	- Nummer
NZZ	- Neue Züricher Zeitung
OHL	- Oberste Heeresleitung
Parl. Affairs	- Parliamentary Affairs
ParteiG	- Parteigesetz
Publ. Adm. Review	- Public Administration Review
PVS	- Politische Vierteljahresschrift
Reg	- Regierung
Reg. Ste.	- Regierungs-Stenogramm
RGBl	- Reichsgesetzblatt
RK	- Reichskanzler
RPräs	- Reichspräsident
RReg	- Reichsregierung

RT	- Reichstag
RuL	- Reich und Länder
RV	- Reichsverfassung
S.	- Seite
Sitz.	- Sitzung
sog.	- sogenannt
SZ	- Süddeutsche Zeitung
u.a.	- unter anderem - unter anderen
USPD	- Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Verf.	- Verfassung
Vgl.	- Vergleiche
Vorb.	- Vorbemerkung
VVDStRL	- Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WP	- Wahlperiode
WRV	- Weimarer Reichsverfassung
ZfP	- Zeitschrift für Politik
Z.f.ev.Ethik	- Zeitschrift für evangelische Ethik

Einleitung

Nach Verfassungsrecht und -praxis der Bundesrepublik Deutschland ist die Regierungsbildung - als die personelle Bestellung der Bundesregierung - nach der Bundestagswahl das wichtigste Glied in der Legitimationskette (Scheuner) demokratischer Herrschaft. Darüber hinaus charakterisiert sie in entscheidendem Maße die konkrete Ausgestaltung unseres parlamentarischen Regierungssystems. Insofern kann sie nicht isoliert betrachtet werden, sondern steht im engen Zusammenhang mit Funktion und Stellung des zu bildenden Organs im System der obersten Staatsorgane, seiner inneren Struktur und der Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Auch für die parlamentarische Ablösungs- und Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung hat die Regierungsbildung weitreichende Bedeutung. Es wird also darauf ankommen, den spezifischen Funktionssinn der Regierungsbildung innerhalb der das Regierungssystem bestimmenden Vorschriften des Grundgesetzes zu ermitteln.

Seit der Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems im Oktober 1918 erfolgt Regierungsbildung in Deutschland unter dem nachhaltigen Einfluß der politischen Parteien. Art 21 I 1 GG erlaubt nunmehr de lege lata den Versuch einer rechtlichen Einordnung der Parteienmitwirkung in die Kreationsfunktion für das Hauptexekutivorgan, wobei nur eine praxisorientierte Auslegung die Funktion der Parteien bei der Regierungsbildung richtig erkennen läßt.

Die politische Regelhaftigkeit, die man am Parteieneinfluß auf die Regierungsbildung ablesen kann, vermag ein geschriebenes Verfassungsrecht, das keine conventions und keine "ungeschriebenen Hilfsrechtssätze" kennt, allerdings nicht zu erfassen. Nichtsdestoweniger vermittelt aber erst ihre Kenntnis ein lebendiges Bild des Regierungssystems. Insofern ist die Regierungsbildung auch ein Gegenstand der politischen Wissenschaft.

Eine umfassende juristische und politikwissenschaftliche Betrachtungsweise wirft allerdings methodische Probleme auf. Denn die methodischen Schwierigkeiten sind trotz fruchtbarer Ansätze in der Verhältnisbestimmung von Staatsrechtslehre und politischer Wissenschaft (1) noch

---

(1) Neuerdings Thomas Oppermann, Öffentliches Recht, Staatswissenschaft und Sozialwissenschaft, in : JZ 1967, 721-727, betont pragmatisch mit weiteren Hinweisen auf die Literatur. Diese Literatur ist auch bei Dieter Grimm, Politische Wissenschaft als normative Wissenschaft, in : JZ 1965, 434-440, umfassend aufgeführt.

kaum gelöst. Dennoch erfordert der zu untersuchende Gegenstand aus der Natur der Sache solch zweigleisiges Vorgehen. Die vorliegende Arbeit hebt dabei die politischen Aspekte der Regierungsbildung nur unter institutionell bedeutsamen Gesichtspunkten hervor. Deshalb wird auch der Einfluß der Verbände und seitens der öffentlichen Meinung (Massenmedien), der institutionell nicht faßbar ist, nicht untersucht.

Weiterhin bleibt die Bestellung der parlamentarischen Staatssekretäre gemäß § 2 des G.ü.d. Rechtsverhältnisse der Parlament. Staatssekretüre unerörtert, da sie im Sinne des Art 62 GG nicht zur Bundesregierung gehören, vor allem aber weil noch nicht genügend praktische Erfahrung über ihre Berufung gesammelt werden konnte. Ebenfalls klammere ich die umstrittene Frage des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten bei der Ministerernennung aus, da die darüber erschienene Literatur mittlerweile nur noch in einer diesbezüglichen speziellen Untersuchung verarbeitet werden kann. -

Das parlamentarische Regierungssystem Großbritanniens in seiner heutigen Form läßt sich nur aus seiner historischen Entwicklung heraus verstehen. Trotz aller Verfassungsdiskontinuität in Deutschland lassen sich auch bei uns manche Erscheinungen der Regierungsbildung, gerade die politischen Parteien betreffend, geschichtlich bis ans Ende des Kaiserreichs zurückverfolgen. Deshalb steht ein Abschnitt über die verfassungsgeschichtlichen Grundlagen parlamentarischer Regierungsbildung in Deutschland am Anfang.

1. Abschnitt : Verfassungsgeschichtliche Grundlagen parlamentarischer Regierungsbildung in Deutschland

A. Regierungsbildung am Ende des Kaiserreichs

I. Das zu bildende Organ : die "Reichsregierung"

1. Allgemeine Charakteristik

Regierung im funktionellen Sinne war im Kaiserreich mehreren Organen zugeordnet. Regierung als Organbegriff, etwa als "Reichsregierung", kannte die staatsrechtliche Terminologie nicht. Doch wurde es in der Praxis, so besonders in Parlamentsreden und Zeitungsberichten, schon zur Zeit Bismarcks üblich, den Reichskanzler und die Staatssekretäre, die die Reichsämter leiteten, als Reichsregierung anzusprechen (1).

Exekutivorgane neben der "Reichsregierung" waren der Kaiser in Ausübung seiner Prärogativen und der Bundesrat, besonders kraft seiner Befugnisse aus Art. 7 RV, weshalb sich die Reichsregierung amtlich hinter den "verbündeten Regierungen" verbarg.

Daß die Reichsregierung zum eigentlichen Exekutivorgan des Reiches wurde und nicht der Bundesrat in seiner "föderalen Unverantwortlichkeit", wie von Bismarck beabsichtigt, verdankt sie dem Art. 17 S. 2 RV, der die Gegenzeichnung kaiserlicher Akte und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstag forderte (2).

Das Amt des preußischen Ministerpräsidenten wurde von den Reichskanzlern bis auf zwei Ausnahmen stets in Personalunion geführt. Diese Ämterhäufung war aber schon ganz vom RK-Amt her gesehen. Preußen sollte nicht Obstruktion treiben können. Aus dem gleichen Grunde waren auch häufig Reichsstaatssekretäre zugleich Mitglieder des preußischen

---

(1) Für die staatsrechtliche Terminologie unüblich nannte Hugo Preuß schon 1890 einen Aufsatz : Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien; jetzt in : Staat, Recht und Freiheit, Tübingen, 1926, S. 172-260.

(2) Das geht letztlich auf das berühmte Amendement von Bennigsen zurück. Bismarck selbst hatte ursprünglich gar nicht Kanzler werden wollen, weil er das Amt für unbedeutend hielt. Das preußische Ministerpräsidentenamt sollte die staatsleitende Stelle sein. Vgl. die anschauliche Schilderung bei H. Preuß, ebd. S. 178 ff.

Ministeriums. Der RK führte im Bundesrat den Vorsitz, Art. 15 S. 1 RV. Die Reichsstaatssekretäre waren meist preußische Bundesratsmitglieder, um auch hier der Obstruktion des föderalen Organs mit seinen ausgedehnten Befugnissen zu wehren. Neben der Ausübung eigener ihm von der Verfassung zugewiesener Kompetenzen führte der RK die Reichsgeschäfte für und in Vollmacht des Kaisers als dessen Gehilfe, wie es Laband ausdrückt. Der RK wiederum bediente sich der Staatssekretäre, die die RV von 1871 nicht kannte, bei dieser Geschäftsführung.

Die Oktoberreform von 1918 hat die Exekutivkompetenzen zwischen Reichsregierung und Bundesrat nicht neu geordnet.

2. Die innere Organisation der "Reichsgerierung" : monokratisch

Der RK war in "unmittelbarer Unterordnung unter den Kaiser oberster Leiter und Dienstvorgesetzter aller Reichsbehörden" (3), also auch der Staatssekretäre als den Vorständen der Reichsämter (4). An dieser Regierungsstruktur änderte prinzipiell das bedeutsame Stellvertretergesetz vom 17.3.1878 (5) nichts.

Dieses Gesetz wurde durch die Tatsache veranlaßt, daß aus dem Reichskanzleramt immer mehr selbständige Reichsämter ausgegliedert worden waren. Die Staatssekretäre zeichneten für ihre Ämter in der Regel die kaiserlichen Verfügungen, was durch Art. 15 II RV ja nicht gedeckt war. Durch das Stellvertretergesetz wurden ihnen nun die Gegenzeichnung und die parlamentarische Verantwortlichkeit auch rechtlich zuerkannt. Für gewöhnlich griff nun der RK nicht mehr in die laufenden Geschäfte ein. Man kann also von einer gewissen Ressortselbständigkeit der Staatssekretäre sprechen (6). Da aber der RK jederzeit die Möglichkeit hatte, die

---

(3) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., 1919, S. 522.

(4) 1914 gab es 9 selbständige Reichsämter : AA, Inneres, Marine, Justiz, Schatz, Eisenbahn, Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen, Post und Kolonialamt. Siehe : R. Thoma, HDStR, I, S. 78.

(5) RGBl S. 7.

(6) Rudolf Bensegger, Die Entwicklung der deutschen Regierungen vom Beginn des Konstitutionellen Systems bis zur Gegenwart, Erlanger jur. Diss, 1933, S. 46, beurteilt die kaiserliche Regierungsstruktir so : "Ein durch das ressortmäßige Element modifizierter Präfekturtyp muß geradezu als eine durch tatsächliche Notwendigkeiten bedingte moderne Ausgestaltung des Kanzlersystems angesprochen werden." Er sieht in der "einheitlichen Vielfalt" der Reichsregierung auch Ansätze des Kollegialsystems.

delegierten Geschäfte wieder an sich zu ziehen (§ 3 d.G.), war die kaiserliche Regierungsstruktur auch weiterhin nicht vom Ressortprinzip beherrscht.

Durch die Oktoberreform 1918 wurde die Stellung der Staatssekretäre bei grundsätzlicher Beibehaltung des Kanzlerprinzips verstärkt. Das Stellvertretergesetz wurde in verschiedenen Punkten geändert, unter anderem mußten die Stellvertreter des RKs im Reichstag jederzeit gehört werden. Art 15 IV bekräftigte ihre Verantwortlichkeit gegenüber RT und BR.

Vor allem dadurch, daß die Berufung von Staatssekretären ohne Portefeuille ermöglicht wurde, bekam die Regierungsstruktur nun sogar einen kollegialen Zug. Solche Kollegialität zeigte sich vor allem in dem sog. "Kriegskabinett" des Prinzen Max von Baden, das aus dem Kanzler, dem Vizekanzler, dem Vizepräsidenten des preußischen Ministeriums, dem Staatssekretär des Äußeren und den Staatssekretären ohne Portefeuille gebildet wurde (7).

II. Das (die) Kreationsorgan(e) (8)

1. nach der RV von 1871 : der Kaiser

Entscheidender für die Abhängigkeit des RKs vom Kaiser als seine Tätigkeit in abgeleiteter Kompetenz war die Stellung des Kaisers als einzigen Kreationsorgans des RKs. Neben dem Ernennungsrecht (Art. 15 RV) hatte der Kaiser auch die Möglichkeit jederzeitiger Entlassung des RKs (§ 15 Reichsbeamtengesetz). Dieses Vertrauenserfordernis galt auch für die Reichsstaatssekretäre, Art. 18 RV, wenngleich sich hier der Kaiser in der Praxis mit dem RK absprach.

Der RT, der bis auf das Recht der Ministeranklage sonst alle Funktionen eines modernen Parlamentes kannte, hatte nach der RV von 1871 keine Kreationsfunktion. Der RK bedurfte nicht seines Vertrauens, war ihm aber verantwortlich. Darunter ist die politische Notwendigkeit zu verstehen, dem RT auf Interpellation und Anfrage hin bezüglich der Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen des Verantwortli-

(7) Wolfgang Konrad Haußmann, Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems im deutschen Kaiserreich, Heidelberger jur. Diss. S. 76.86.

(8) Begriff bei Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. (5. Neudruck), Darmstadt, 1959, S. 545 f.

chen Rede zu stehen (9).

Diese Verantwortlichkeit erforderte eine Kongruenz von kaiserlichen und Kanzlerakten; das Mittel dazu war die Gegenzeichnung des Art. 17 S. 2 RV. Beide Institute sind in der konstitutionellen Verfassungsentwicklung in enger Verbindung miteinander gewachsen (1). Gegenzeichnung nun aber erfordert eine selbständige Mitwirkungsbefugnis des RKs gegenüber dem Kaiser. Der RK kann ja immer auf seine parlamentarische Verantwortlichkeit verweisen (2). Ein machtbewußtes Parlament wird zu einem echten Gegenlager der kaiserlichen Prärogative, was eine Stärkung der Stellung des RKs als leitenden Staatsmannes gegenüber dem Kaiser zur Folge hat, freilich gleichzeitig parlamentarische Abhängigkeit schafft.

Der Hebel des Art. 17 S. 2 RV zur Umformung des konstitutionellen Verfassungsgefüges wurde vom RT aber nur sehr zaghaft angesetzt. Das 1918 rechtlich sanktionierte parlamentarische Regierungssystems war mehr eine Folge des unglücklich verlaufenden Krieges als parlamentarischer Machtbewußtheit (3).

2. Exkurs : Die Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems

In einer neueren Studie über "Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland" (4) wird in historischer Analyse die systematitische Erkenntnis (5) belegt, daß Parlamentarisierung die Fähigkeit zur kontinuierlichen Mehrheitsbildung durch die Fraktionen im Parlament

---

(9) so Paul Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen, 1911, 5. Aufl. Bd. I, S. 281 f; aA : Leo Wittmayer, Deutscher Reichstag und Reichsregierung, Wien und Leipzig, 1918, S. 7-26, im Sinne einer rechtlichen Verantwortlichkeit.

(1) Vgl. Bensegger, a. a. O. S. 19.

(2) Bensegger, ebd., S. 22.

(3) R. Thoma in HDStR, I, S. 76, gibt dem fehlenden Machtwillen des deutschen Bürgertums die Schuld daran, daß der RT seine Macht nicht früher in Richtung auf eine wirkliche parlamentaische Regierung entfaltet hatte. In ähnlichem Sinne Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, Stuttgart, 8. Aufl., 1950, S. 291, wenn er den zu schwach ausgebildeten politischen Willen der Parteien beklagt. Siehe jetzt auch Theodor Eschenburg, Die improvisierte Demokratie, München, 1964, S. 33.

(4) Udo Bermbach, Köln, 1967.

(5) Vgl. Ernst Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Bd. 16, S. 16.

zur Voraussetzung hat. Parlamentarische Mehrheitsbildung wiederum ist abhängig vom Parteiensystem (6). Sie wird zum innerparteilichen Problem, wenn eine Partei - wie immer im Zweiparteiensystem - im Parlament die absolute Mehrheit hat. Das Kaiserreich aber kannte nur das seit Gründung der Parteien in Deutschland stets bewahrte Vielparteiensystem. Vier Hauptrichtungen waren zu unterscheiden :

a. Die Konservativen, die, aus der preußisch konservativen Partei hervorgegangen, sich in "Freikonservative Partei" und "Deutsche Konservative Partei" spalteten.

b. Die Liberalen, die in "Nationalliberale" und "Fortschrittliche Volkspartei" zerfielen.

c. Das Zentrum.

d. Die SPD, von der sich die USPD abspaltete.

Dieses Parteiensystem, bei dem keine Richtung jemals die absolute Mehrheit im Parlament erringen konnte, hatte für die Mehrheitsbildung zur Folge, daß Entscheidungen im Wege des zwischenparteilichen Kompromisses gefunden werden mußten. Solche Integration fiel den auch stark weltanschaulich geprägten Parteien schwer (7). Daß sie, besonders seit

---

(6) Der vieldeutige Begriff des Parteiensystems (vgl. Gordon Smith, What is a party system ?, in : Parl. Affairs, 1966, S. 357-362) wird hier so verstanden : Die Anzahl der Parteien, die über einen längeren Zeitraum durch die Wahlergebnisse instand gesetzt werden, nachhaltigen Einfluß auf Parlaments- und Regierungsfunktionen auszuüben, kennzeichnet das Parteiensystem; also werden Ein-, Zwei- und Vielparteiensysteme unterschieden.

(7) Über das Parteiensystem des Kaiserreichs, das bisher noch nicht zusammenfassend dargestellt ist, siehe die knappe Charakteristik bei Th. Eschenburg, Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik, Festgabe f. F. Hartung, 1958, S. 406-108; auch : L. Bergstraesser, W. Mommsen, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, München, 11. Aufl., 1965, S. 119-191. Thomas Nipperdey, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, Düsseldorf, 1961, behandelt fast ausschließlich die innere Organisation. - Helga Grebing, Geschichte der deutschen Parteien, Wiesbaden, 1962, arbeitet zu stark ideengeschichtlich, um für den hier interessierenden Zusammenhang der Ausweitung von Parlamentsfunktionen in Abhängigkeit vom Parteiensystem ergiebig zu sein. Das gilt wohl auch für Walter Tormin, Geschichte der Deutschen Parteien seit 1948, Stuttgart, 1966.

1917, in zunehmendem Maße gelang, ist eine Hauptursache für die schließliche Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems.

Bismarck und auch die meisten RK nach ihm brachten ihre Gesetzesvorlagen mit wechselnden Mehrheiten durch und verwiesen das Parlament in eine dienende Rolle. Eine länger währende parlamentarische Mehrheitsbildung (8) findet sich erstmals im Bülow-Block. Als der Block über die Finanzreformvorlage auseinanderbrach , trat der RK zurück (9). In die Regierungszeit Bülows fällt auch der erste deutliche Tadel des interpellierenden RTs am Kaiser anläßlich der Daily Telegraph-Affäre. Konstitutioneller Regierungsweise gemäß solle sich der Kaiser vor Äußerungen von politischer Bedeutung mit dem RK ins Benehmen setzen; diesen Tenor hatten damals Anträge im RT. Auf einen RT-Beschluß und eine Adresse an den Kaiser wurde verzichtet. Aber im Plenum wie in der Publizistik wurde ausgiebig über die Verfassungsreform diskutiert. Zu einem regelrechten Mißtrauensvotum gegen die Regierung, allerdings ohne Sanktion, weil sie ja zur Amtsführung nicht das Vertrauen des Parlaments bedurfte, kam es erstmals beim sog. Zabernkonflikt im Jahre 1913 (1). Diese gelegentlichen Aktionen in Richtung auf ein parlamentarisches Regierungssystem fanden mit Kriegsausbruch ihr vorläufiges Ende. Die Außen- und Militärpolitik stand nun naturgemäß im Vordergrund, freilich ohne daß die innerpolitischen Verfassungsfragen, wie das gleiche Wahlrecht in Preußen, ganz bedeutungslos wurden.

In Zusammenhang mit Fragen der Kriegszielpolitik, der sich erweiternden Macht der OHL und der päpstlichen Friedensinitiative kam es dann im Jahre 1917 zur entscheidenden Mehrheitsbildung der reformfreudigen Parteien (2). Am 30. März 1917 beschloß der RT, einen Verfassungsaus-

---

(8) Wahlbündnisse der Parteien sind aber schon früher festzustellen. Siehe die - soweit ich sehe - erschöpfende Aufzählung bei Friedrich Tockhorn, Zusammenwirken politischer Parteien im Vielparteienstaat, Hamburg jur. Diss. 1957, S. 1 ff.

(9) Hierbei darf freilich nicht die Verärgerung Wilhelms II. über Bülows Haltung bei der Daily Telegraph-Affäre außer acht gelassen werden.

(1) Reg. Ste. 291, 6140 A. Interpellation Nr. 1185, 1190, 1206.

(2) Im ausgehenden Kaiserreich herrschte in politischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht große Verwirrung, so daß man bis heute nicht weiß, wer die entscheidenden Impulse gab. Die Vermutung spricht für die OHL. Im Zuge dieser Wirrnis bildeten sich auch eine Reihe von parlamentarischen Ersatzformen heraus, die nicht unbedenklich waren, wie etwa der sog. Siebenerausschuß zur Beratung der Friedensnote. Vgl. Wittmayer, a. a. O., S. 54-60.

schuß zur Prüfung verfassungsrechtlicher Fragen, insbesondere des Verhältnisses der Volksvertretung zur Regierung, zu bilden. Die Art. 9, 17, 22, 27, 28, 30, 31, 53, 71 der RV wurden eingehender Diskussion unterworfen (3).

Bedeutsamer als die Konstituierung des Verfassungsausschusses war aber ein anderes, damals parlamentsrechtlich gar nicht erfaßbares Ereignis, das Zusammenfinden der Führer von FVP, Zentrum, SPD und - mit zeitweiligen Unterbrechungen - NL im sog. Interfraktionellen Ausschuß (4).

Anlaß für seine Konstituierung am 6. Juli 1917 war eine nachmals berühmte Rede Erzbergers. Diese Mehrheitsbildung, die später dann in der sog. Weimarer Koalition ihre Fortsetzung fand und somit als Konstante im Wandel der Verfassungssysteme anzusehen ist, hat in zunehmendem Maße die Regierungsbildung des ausgehenden Kaiserreiches mitbestimmt und schließlich in der Verfassungsreform vom 28. Oktober 1918 (5) die Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems bewirkt.

3. Kreationsorgane nach der Oktoberreform : Kaiser und Reichstag

Formell blieb der Kaiser weiterhin Kreationsorgan. Nach Art. 15 I 2. Hs. der RV ernannte er den RK, nach Art. 18 I RV die Staatssekretäre. Art 15 III RV, der das parlamentarische Prinzip gesetzlich verankerte, lautete : "Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung das Vertrauen des Reichstages." Streng genommen folgte hieraus für das Parlament nur eine Funktion bei der Abberufung. Auf ein Mißtrauensvotum hin mußte der RK entlassen werden. Aber wer abberuft, der wirkt auch bei der Bestellung mit.

Man kann also nur noch von einer gebundenen Kompetenz des Kaisers bei der Ernennung des RKs sprechen. Hinsichtlich der Staatssekretäre ist dem RT keine, auch keine mittelbare, Teilhabe bei ihrer Ernennung eingeräumt worden. Nach Art 15 IV RV waren zwar auch sie dem RT verantwortlich, bedurften aber für ihre Amtsführung nicht dessen Vertrauen. Da die monokratische Regierungsstruktur beibehalten wurde, es also rechtlich gesehen kein Kabinett gab, hatte der RK auch kein Kabinettsbildungsrecht. Die Inkompatibilitätsnorm des Art 21 II RV, wonach Reichstagsmitgliedschaft und besoldetes Staatsamt unvereinbar waren, fiel weg; nicht aber Art 9 S. 2 RV., der Reichstags- und Bundesratsmitgliedschaft für unvereinbar erklärte. Den Staatssekretären wurde jedoch die kommissarische Mitgliedschaft im BR ermöglicht.

---

(3) Einzelheiten bei W. C. Haußmann, a. a. O., S. 16.

(4) Dieser Ausschuß und sein Wirken ist Gegenstand der Studie von Udo Bermbach, a. a. O. Dort auch die weitere Literatur von Matthias und Morsey.

(5) RGBl S. 1273, 1274.

III. Der Anteil der politischen Parteien an der Regierungsbildung im Zuge der Parlamentarisierung seit 1917

1. Kreationsfunktion des Parlaments und Anteil der politischen Parteien an der Regierungsbildung

Friedrich Glum (6) stellt fest, daß Einzelheiten der Verhandlungen über die Bildung der Regierung Hertling bereits typische Formen späterer Kabinettsbildungen in der Zeit der Weimarer Republik zeigten. Er meint dies in Hinblick auf die Parteienbeteiligung. Einiges davon hat sich auch unter dem Grundgesetz erhalten.

Der tiefere Grund hierfür liegt in der Erkenntnis, daß die Kreationsfunktion des Parlaments immer auch den politischen Parteien einen Anteil an der Regierungsbildung eröffnet, besonders im Vielparteiensystem. Parlamente in ihrer modernen Erscheinungsform sind ja wesentlich auch dadurch gekennzeichnet, daß sie sich in Fraktionen gliedern, also in "Vereinigungen von Mitgliedern ..., die der gleichen Partei angehören" (7). Indem für die Definition der Fraktion auf den Begriff der Partei verwiesen wird, macht man zugleich deutlich, daß Prozesse der Staatswillensbildung, an denen Fraktionen aufgrund von Parlamentsfunktionen teilhaben, nicht ausschließlich parlamentsrechtlich zu betrachten sind (8). Die politischen Parteien haben einen - tatsächlich immer wieder festgestellten - Anteil an solchen Funktionen.

Um die Beschreibung dieser tatsächlichen Teilhabe bei den letzten Regierungsbildungen im Kaiserreich geht es im folgenden. Die rechtliche Würdigung bleibt weitgehend dem 3. Abschnitt überlasen.

---

(6) Das Parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München und Berlin, 2. Aufl. 1965, S. 67. Theodor Heuss glaubt dies erst bei der Bildung der Regierung des Prinzen Max von Baden feststellen zu müssen. Vgl. Eschenburg, DöV 1954, S. 203.

(7) So die Legaldefinition des § 10 I S. 1 GeschOBT. Das Verhältnis von Partei und Fraktion im Kaiserreich wird von dieser Definition nicht ganz getroffen, vgl. Nipperdey, a. a. O., S. 9-12.

(8) Vgl. Adolf Schüle, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen, 1964, S. 36 f. Die Lehre zur Entstehung der politischen Parteien hebt den zeitlichen Zusammenhang mit der Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts und der Teilhabe der Fraktionen an Parlamentsfunktionen hervor. Vgl. Duverger, Die politischen Parteien, Tübingen, 1959, S. 2 ff. Nicht ganz exakt Heinz Joseph Varein, Das Parlament im Parteienstaat, in PVS 1964, 339 : "Die Fraktionen waren insgesamt früher da als die Parteien; denn jedenfalls gab es Wahlvereinigungen als Vorläufer der Parteien.

2. Charakteristische Züge der Parteienbeteiligung an den Regierungsbildungen 1917/1918

Auch vor 1917 waren die Parlamentsfraktionen und damit auch die Parteien für die politische Entwicklung nicht bedeutungslos (8a). Der Erfolg der Regierungspolitik hing von ihrer Mitwirkung bei den Gesetzesvorlagen, vor allem dem Haushaltsentwurf, ab. Auch auf den Bestand einer Regierung hatten sie dadurch mittelbar Einfluß, wie die Entlassung Bülows zeigt. Beim Sturz Bethmann-Hollwegs, der gerne Kontakte mit Parlamentariern pflegte, wurden sie vorher befragt. Auf Weisung des Kaisers hatte der Kronprinz die Parteiführer empfangen und um ihre Meinung gebeten. Freilich war die Gegnerschaft der OHL gegen den RK der weit gewichtigere Faktor für die Entlassung als das Votum der Parteien.

Vor der Ernennung Michaelis' zum neuen RK wurden die Fraktionen nicht gehört, wenngleich dieser RK einige Verwaltungs- und Regierungsposten, wie schon von Bethmann-Hollweg geplant, mit Parlamentariern besetzte (9).

Eine Mitwirkung der Parteien bei der Regierungsbildung ist erstmals vor der Ernennung von Herling zum RK im Herbst 1917 erfolgt (1). Einige charakteristische Züge hierbei und bei der Bildung des Kabinetts des Prinzen Max von Baden im Herbst 1918 (2) sind im folgenden immer auch im Blick auf die verfassungsmäßige Regelung der Kreationsfunktion festzuhalten.

a. Entscheidend an allen Beratungen und Verhandlungen war der sog. Interfraktionelle Ausschuß (IFA) beteiligt, eine Art Koalitionsausschuß (3), der vom 6. Juli 1917 bis zum Ende des Kaiserreiches Bestand hatte. FVP, Zentrum, SPD und mit Unterbrechungen auch NL sandten ihre parlamentarischen Führer in dieses Gremium, dessen Zweck es vor allem war, die

---

(8a) Vgl. etwa v. Eberhard Pikart, Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914, in : ZfP IX (1962), S. 12-32.

(9) Der NL-Abg. Schiffer wurde Ministerialdirektor und dann Unterstaatssekretär im Reichsschatzamt, der NL-Abg. des preuß. Landtages Dr. v. Krause Staatssekretär des Reichsjustizamtes, der Vorsitzende der Zentrumspartei Dr. Spahn preuß. Justizminister und der SPD-Abg. Dr. August Müller Unterstaatssekretär im Kriegsernährungsamt. Dieser war der erste hohe Beamte der SPD. Vgl. Haufmann, a. a. O., S. 63.

(1) Ausführliche Fallstudie bei Bermbach, a. a. O., S. 140-218.

(2) Ausführliche Fallstudie bei Bermbach, a. a. O., S. 219-306.

(3) So auch Schüle im Anschluß an Hillgruber, a. a. O., S. 22.

Haltung der Mehrheitsparteien in Programmfragen abzustimmen. Die personellen Fragen (Kanzler- und Staatssekretär-Ernennung und -Entlassung) ergaben sich damit von selbst. Die programmatischen Absichten kamen in Anträgen zu RT-Beschlüssen, über die man sich im IFA geeinigt hatte, zum Ausdruck. Personelle Fragen schlugen sich in Adressen an den Kaiser und Vorstellungen von IFA-Abordnungen beim RK, den Staatssekretären, beim kaiserlichen Kabinettschef und der OHL nieder.

b. Daß der IFA Hauptträger der regierungsbezogenen Willensbildung der Parteien war, macht deutlich, daß der Schwerpunkt der Parteienbeteiligung bei ihren Parlamentsfraktionen lag. Nur gelegentlich fanden gemeinsame Sitzungen von Fraktionen und Parteigremien statt, wie z.B. bei der SPD am 23. September 1918. Die Fraktionen waren es auch, die die gemeinsam im IFA gefaßten Beschlüsse bestätigten oder verwarfen. Daß hierbei dieselben Abgeordneten, die auch in den IFA entsandt waren (also etwa Ebert, Scheidemann, David, Südekum von der SPD, Haußmann, von Payer von der FVP, Erzberger, v. Gröber für das Zentrum, Stresemann, von Richthofen für die NL), auch beim Zustandekommen der bestätigenden Fraktionsbeschlüsse die maßgebliche Rolle spielten, ist nicht verwunderlich. Schon bei den Anfängen des Parlamentarismus in Deutschland zeigte sich, daß auch in diesem Regierungssystem eine politische Elite die Entscheidungen fällt.

c. Nach diesen Anmerkungen zum Verfahren und zu den Adressaten von Willenskundgaben der Parteien ist inhaltlich zunächst die deutliche Zurücknaltung, eigene Kanzlervorschläge zu machen, zu bemerken (4). Man wollte den Anschein des Eingriffs in Kronrechte vermeiden. Es wurde aber gefordert, daß der RT vor der Kanzlerernennung zu hören sei. Bei Ernennung des Prinzen Max von Baden traten die Parteien allerdings stärker hervor als noch bei Hertling.

Solche Zurückhaltung kannte man aber nicht bei der Besetzung der Staatssekretärposten. Hier wurden bestimmte Politiker, meist auch für bestimmte Posten, auf die man sich im IFA zuvor - auch nach Proporzgesichtspunkten - geeinigt hatte, "präsentiert". Diese personellen Vorstellungen wur-

(4) Dies die These von Bermbach, a.a.O., passim. Modifiziert anders : Haußmann, a.a.O., S. 67, der durch seinen Vater über gute Informanten verfügte (v. Payer, Max v. Baden). Haußmann : "Die einzelnen Vertreter der Mehrheitsparteien trugen ihre Wünsche bezüglich der Person des Nachfolgers (von Michaelis, Anm. Verf.) in diesen Tagen einflußreichen Mitgliedern der Regierung, wie dem Staatssekretär Dr. Helffrich, vor".

den in Besprechungen mit dem designierten Kanzler hartnäckig durchgesetzt (5). Hertling, besonders aber auch Prinz Max, über dessen Kabinett praktisch schon beschlossen war, als er in Berlin eintraf, fügten sich diesen vollendeten Tatsachen nur ungern.

Parlamentarier in der Regierung, vom designierten Kanzler als Mitarbeiter in freier Entscheidung ausgesucht, genügten den Parteien nicht als Garantie für die Durchsetzung ihrer programmatischen Vorstellungen. Der RK sollte wirksamer in der Bestimmung der politischen Richtlinien beschränkt werden (6).

Staatsrechtlich ist diese Erscheinung interessant. In den Vorstellungen der Reformer und auch nach deren Verwirklichung im Oktober 1918 hatte der RT bei der Ernennung der Staatssekretäre gar keine Kompetenz, also die Parteien auch keine abgeleitete. Das Mitspracherecht bei der Ernennung des vom Vertrauen des RTs abhängigen Kanzlers dagegen wurde nur zaghaft ausgeübt. Freilich gab es bei der Ernennung von Hertling und Max von Baden den Art. 15 III RV noch nicht. Der Grund für dieses verschieden starke Engagement liegt einmal darin, daß in den Vorstellungen über die Parlamentarisierung damals die Ablösung eines dem RT nicht genehmen Kanzlers eine viel größere Rolle spielte als seine Ernennung (7), dann aber auch im zersplitterten Vielparteiensystem, dessen Koalitionszwang zu einem beschickten und nicht ausgewählten Regierungskollegium führt, selbst wenn von Verfassungs wegen die monokratische Regierungsstruktur gilt.

d. Der Vollständigkeit halber soll abschließend angemerkt werden, daß neben der sich verstärkenden Einflußnahme der politischen Parteien auf die verfassungsmäßigen Kreationsorgane die althergebrachten Einflußnahmen, insbesondere auf den Kaiser, fortbestanden: z.B. Nachfolgevorschlag des abgehenden Kanzlers (Michaelis schlug Hertling vor), Einflußnahme der OHL und der Hofkamarilla.

---

(5) Unter Hertling der fortschrittliche Abg. v. Payer als Vizekanzler und der nationalliberale Abg. Friedberg als Vizepräsident des preuß. Ministeriums. v. Krause war schon unter Michaelis Staatssekretär des Justizamtes. Unter Max von Baden als Ressortsstaatssekretäre v. Payer (Vizekanzler), Karl Trimborn (Innen) und Bauer (Reichsarbeitsamt) neben den Staatssekretären ohne Portefeuille Erzberger, Scheidemann, v. Gröber, Haußmann.

(6) Hartung, a.a.O., S. 307.

(7) Zusammenfassend Bermbach, a.a.O. S. 124-130. Siehe jetzt auch Gerhard Loewenberg, Parliament in the German Political System, New York, 1967, S. 219 f. Prinz Max von Baden etwa wollte die Initiative der Kanzlerbestellung bei der überparteilichen Instanz des Kaisers belassen, vgl. Eschenburg, Die Improvisierte Demokratie, a.a.O., S. 99; über den Prinzen ganz allgemein, siehe ebd. S. 97-109.

B. Regierungsbildung unter der Weimarer Reichsverfassung

Einleitende Bemerkung

Die Regierungsbildung unter der WRV zu verstehen ist nicht leicht. Die Interpretation der Normen, die für das Regierungssystem kennzeichnend sind (insbesondere Art. 53, 54 WRV), hat nicht zu einer überzeugenden h.M. geführt, die auch die Praxis beeinflußt hätte. Der Grund hierfür liegt einerseits in der Verfassung selbst, gleichviel ob man eine innere Normwidersprüchlichkeit oder aber eine weiter Interpretation zugängliche Verfassungslücke konstatiert. Andererseits haben sich in der Praxis keine festen, gleichbleibenden Formen des Regierungsbildungsprozesses herausgebildet. Der Verfassungswandel in diesem labilen Regierungssystem spiegelt sich in der Lehre (1), in der in einem breiten Spektrum, insbesondere zu der Frage der Kompetenzenzuordnung von RPräs und RT bei der Regierungsbildung, vielfältige Meinungen vertreten wurden. Gesetz, Lehre und Praxis müssen deshalb auch in der gedrängten Darstellung einer verfassungsgeschichtlichen Einleitung gleichermaßen berücksichtigt werden (2).

I. Das zu bildende Organ : die Reichsregierung

1. Die Stellung der RReg gegenüber RPräs und RT

Das Regierungsorgan war die Reichsregierung im Sinne des Art 52 WRV, also das Kollegium aus RK und Reichsministern. An der Regierung im funktionellen Sinne waren aber noch andere Organe, nämlich der RPräs und der RT beteiligt (3). Ihre Zuordnung zueinander bestimmte wesent-

---

(1) Die "Entwicklung der Lehre ist - natürlich auch mit Ausnahmen - eine der Praxis analoge und von dieser nicht ganz unabhängige Linie gegangen", so Rudolf Wertheimer, Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung, Heidelberger jur. Diss., 1929, S. 107. Die Abhängigkeit der Lehre von der praktischen Entwicklung im Verhältnis RPräs und RT wird auch von Heinrich Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin, 1927, S. 16, betont.

(2) vgl. etwa Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen, 1960, S. 57-74.

(3) Poetzsch-Heffter, HDStR, I, S. 512, der zwischen Regierung im "wei-

lich das Regierungssystem. Das Weimarer war demnach zugleich parlamentarisch und präsidial (4). Das Schwergewicht des Regierens lag bei der Reichsregierung, aber RPräs und RT hatten Einwirkungs- und Mitspracherechte.

a. Allgemeine Charakteristik des Verhältnisses zum RT.

In den Vorstellungen der Reformer am Ausgang des Kaiserreiches war für das parlamentarische Regierungssystem charakteristisch, daß die Regierung eine Art Parlamentsausschuß sein sollte. In der Weimarer Verfassung und Lehre dagegen wurde die Eigenständigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament betont, was die Praxis bei Fehlen stabiler Parlamentsmehrheiten auch bestätigte (5). Bei Wittmayer (6) spürt man die schon von Hasbach vermittelte Erkenntnis, daß das parlamentarische Regierungssystem zur Kabinettsregierung führt. Trotz des Vertrauenserfordernisses und der parlamentarischen Verantwortlichkeit brachte sich die Regierung aus den bekannten Gründen (Gesetzesvorlagen, bürokratischer Apparat und Sachverstand, Selbstausschaltung des Parlaments durch Fraktionenvielzahl) eigengewichtig zur Geltung. Die Teilnahme des Parlaments an der Regierung im funktionellen Sinne durch das Budgetrecht, gelegentlich auch durch Einzelfallgesetze und Ersuchen an die Regierung (7), wird in der Lehre erkannt,aber noch nicht systematisch verarbeitet (8).

b. Allgemeine Charakteristik des Verhältnisses zum RPräs.

Für dieses Verhältnis ist eine schwankende Praxis, fast eine Entwicklung zu immer stärkerer Einwirkung des RPräs auf die laufenden Regierungsgeschäfte und eine stark divergierende Lehre charakteristisch. Die Zunah-

---

teren" und "engeren" Sinn unterscheidet,mißt auch wegen Art. 60 WRV dem Reichsrat Regierungsfunktionen zu.

(4) Diese dualistische Konstruktion, die ihren theoretischen Ursprung in der Gleichgewichtstheorie Robert Redslobs hat, ist vielfach beschrieben worden. Auf eine nähere Charakteristik kann hier verzichtet werden. Siehe R. Redslob, Die Parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form, Tübingen, 1918, seine These insbesondere auf S. 1-8. Der Einfluß Redlsobs auf H. Preuß und die Nationalversammlung bei R. Wertheimer, a. a. O., S. 12.

(5) Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung I, JhbÖffR 13 (1925), S. 132.

(6) HDStR I, S. 381.

(7) Peotzsch-Heffter, Staatsleben I, S. 130, berichtet über entsprechende Parlamentsresolutionen.

me der präsidialen Einwirkung am Ausgang der Republik (z.B. Osthilfe, Agrarpolitik) versteht sich auch daraus, daß wegen des immer mehr gebrauchten Notverordnungsrechts des Art. 48 II WRV beim RPräs praktisch auch der Schwerpunkt der Gesetzgebung lag.

Poetzsch-Heffter, der immer schon Einwirkungen des RPräs auf die RReg als zulässig ansah (9), da seiner Meinung nach zwischen RPräs und RK ein Vertrauensverhältnis wie das zwischen "Oberführer zum selbständigen Unterführer" bestand, begrüßte die Entwicklung als eine Rückkehr zum Geist der Verfassungsschöpfer (1). Auch Anschütz, wenngleich abgeschwächter und ohne dem militärischen Bereich entlehnte Terminologie, glaubt, daß der RPräs als ein führender und leitender Staatsmann von der Verfassung gedacht ist (2).

Dem Sinn des parlamentarischen Regierungssystems entsprechend will dagegen Thoma (3) dem RPräs nur assistierende, moderierende, allenfalls korrigierende Einwirkungen auf die laufende Geschäftsführung der RReg zugestehen, wenngleich er die bedeutenden Befugnisse des RPräs, wie etwa die Parlamentsauflösung, als Inhaber des Oberbefehls, der Organisationsgewalt, der Reichsexekution, des Notverordnungsrechts und der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis, die wesentlich weiter ausgelegt wurde als heute unter dem Grundgesetz, nicht verkennt. Zu Recht wird für die Begründung auf das Erfordernis der Gegenzeichnung präsidialer Akte verwiesen, Art. 50 WRV.

2. Innere Organisation : Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip

Den größten Widerspruch zwischen Verfassungsrecht und Staatspraxis unter der WRV müssen wir im Bereich der inneren Organisation der Reichsregierung feststellen. Das Verhältnis zwischen RPräs und RReg war von

(8) Auch heute sind wir noch nicht viel weiter trotz Friesenhahns umstrittener Grundlegungen, in VVDStRL Bd. 16, S. 33-40.

(9) HDStR I, S. 514.

(1) Staatsleben III, JhbÖffR Bd. 21, 1933/34, S. 119, 158.

(2) Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. (fotomechanischer Neudruck 1960), Vorb. zu Art. 40, S. 244. Auf Seite 245 f die Literatur zum Verhältnis RPräs und RReg beim Regieren.

(3) HDStR I, S. 508; S. 503 : "Das parlamentarische Regierungssystem drängt mindestens für die Regel und für die Dauer das Staatsoberhaupt von der Regierung ab". Vgl. zum Ganzen auch Würmeling, Die rechtlichen Beziehungen zwischen RPräs und der RReg, in : AöR (11) 1926, S. 341-390

Verfassungs wegen widersprüchlich und lückenhaft geregelt. Die weitgehenden Einwirkungen des RPräs auf die RReg mochten durch entsprechende durch die Verfassung selbst verursachte Interpretation gedeckt sein (4). Ähnliches werden wir bei Behandlung der Kreationsfunktion feststellen.

Wortlaut und Sinn der Art 56/57 WRV aber waren klar : Der RK sollte der leitende Staatsmann sein. Die Ressortselbständigkeit der Minister und die Kollegialbefugnisse des Kabinetts hinsichtlich fest umschriebener Gegenstände sollten ihn entlasten und freimachen zur selbständigen politischen Richtungsbestimmung (5).

Eschenburg (6) stellt fest, daß in der Praxis wohl nur zwei Kanzler ihre Richtlinienbefugnisse haben ausfüllen können : Stresemann und Brüning, und sieht die Gründe hierfür sowohl in fehlenden oder nicht zum Zuge gekommenen staatsmännischen Gestalten wie im stark zersplitterten Parteiensystem. Für Glum (7) war der hieraus folgende Zwang zur Koalitionsbildung im Parlament Anlaß zur Interpretation der Regierungsstruktur in Abhängigkeit von den Formen der Regierungsbildung. Er betonte das Kollegialprinzip und sprach von einem "System des Zwangs der Minister zur Solidarität in einem Gesamtministerium" (8).

Aber auch eine praxisorientierte Verfassungsinterpretaion kann am klaren

---

(4) In solchen Einwirkungen von außen liegt übrigens auch ein Eingriff in die Richtlinienkompetenz, die damit inneres Organisationsprinzip nur in dem Maße bleibt, als sie nicht von RPräs ausgeübt wird. Siehe Bölling, Verfassungspolitische Strukturänderung, in : RuL 6. Jhg. 1932, S. 161

(5) Verfassungsintention und Vorgeschichte, insbesondere die Ausführungen von H. Preuß und C. Dellbrück, bei Th. Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in : DöV 1954, S. 193-196

(6) Ebd. S. 198. K. J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953, S. 422, nennt ebenfalls nur Stresemann und Brüning. Michael Stürmer, Koalition und Opposition in der Weimarer Republi, 1924-1928, Düsseldorf, 1967, S. 281 f, glaubt darüber hinaus bei Luther "Ansätze zur Kanzlerdemokratie" feststellen zu können. - Poetzsch-Heffter, Staatsleben I, S. 178, weist schon für die Anfangsjahre das Überhandnehmen von Kollegialbeschlüssen nach.

(7) Friedrich Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin 1925, S. 27.

(8) Ebd., S. 16. Der RK wird also zum primus inter pares.

Gesetzeswortlaut nicht vorbei sehen, zumal das Glumsche Ergebnis in Widerspruch zur starken Stellung des leitenden Erst-Ministers, wie ein parlamentarisches Regierungssystem sie erfordert, steht (9). Zu Recht stieß er allgemein auf Ablehnung (1). Es muß bei der Feststellung der Divergenz von Recht und Praxis bleiben.

II. Die Kreationsorgane : RPräs, RT, RK

1. Das Grundschema des Gesetzestextes der Art. 53-54 WRV

Eine unbefangene Lektüre der Art. 53-54 WRV vermittelt zunächst folgenden Eindruck : Der RPräs hatte die Ernennungs- und Entlassungsbefugnis für den RK und, modifiziert durch das Vorschlagsrecht des RK, auch für die RM. Der RT konnte durch Mißtrauensvotum die Regierung und einzelne ihrer Mitglieder, die zu ihrer Amtsführung seines Vertrauens bedurften, zum Rücktritt zwingen. Der RPräs hatte die Regierung dann zu entlassen. Es scheint also, daß die Regierung in ihrer Entstehung nur von einem Organ, dem RPräs, in ihrem Bestand von zwei Organen, dem RPräs und RT, abhängig war. Kreations- und Ablösungsfunktion deckten sich also nicht. Doch für eine unbefangene Gesetzeslektüre ist sicherlich der Schluß noch zulässig, daß das ablösende Organ in irgendeiner Form bei der Bestellung der Regierung mitzuwirken hatte. Denn die Lösung, daß die parlamentarische Einwirkung auf die Regierung nur in der Form der Obstruktion, also hier in der beharrlichen Abberufung der Regierung, die ohne Dazutun des RTs zustandegekommen war, ausgeübt wurde, verbot sich von selbst.

Die Lektüre des Gesetzeswortlautes ergibt, daß es sich um ein kompliziertes System der Organzuordnung handelt, das eine unsichere Praxis und bunte Vielfalt der Lehrmeinungen geradezu herausfordert.

---

(9) Zu Recht warf der Landwirtschaftsminister Kanitz dem RK Marx einmal vor, man vermisse bei ihm eine energische Führung. Zit. nach Stürmer, a.a.O., S. 77.

(1) Siehe Anschütz, a.a.O., S. 327.

2. Die Gewichteverteilung zwischen RPräs und RT in der Praxis

a. Die Entwicklung bis 1930

Rudolf Wertheimer (2) hat die 17 Regierungsbildungen von Scheidemann bis zum 2. Kabinett Müller unter dem Gesichtspunkt der Gewichteverteilung zwischen RPräs und RT in ihren wesentlichen Einzelheiten dargestellt. Eine kurze Skizze der Praxis wird sich hauptsächlich auf diese Untersuchung stützen.

Die aus der Entwicklung im Kaiserreich gewonnene Erkenntnis, daß das Parlament nur dann eine gewichtige Rolle spielt, wenn es zur Mehrheitsbildung imstande ist, hat sich auch für die Weimarer Republik als richtig erwiesen. Solange die Weimarer Koalition in der Nationalversammlung die Mehrheit hatte, haben die Parlamentsfraktionen dieser Parteien die Gestaltung der Regierung in die Hand genommen und bestimmt. Auch späterhin (etwa bei Bildung der Regierung Stresemann, 2. Kabinett Marx und Müller 1928) lagen die Initiative und die Durchführung der Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß oft beim Parlament. In diesen Fällen hat der RPräs seine Ernennungsbefugnis wohl mehr in formeller, bestätigender Hinsicht ausgeübt.

Diese Art der Regierungsbildung ist jedoch infolge fehlender Mehrheitsbildung nicht für das Staatsleben typisch und formend geworden. Wenn in langen Fraktionsverhandlungen sich keine Mehrheit fand, griff der RPräs regelmäßig die Initiative und beauftragte einen Parteiführer, ein angesehenes Parteimitglied oder auch eine parteilose Persönlichkeit (Cuno und Luther) damit, eine Regierung, die eine Mehrheit im Parlament finden würde oder zumindest der parlamentarischen Duldung gewiß sein würde, zusammenzustellen (wobei der Auftrag gelegentlich auch limitiert war). Dabei ließ er in der Regel dem designierten Kanzler nicht völlig freie Hand. Vielmehr liefen Verhandlungen mit Parlamentariern und gelegentlich auch mit in Aussicht genommenen Ministern parallel (etwa Ebert mit Dr. Köster) und nicht immer in Koordination mit dem Beauftragten. Ein vom designierten Kanzler in Aussicht genommener Minister wurde erstmals 1927 im Fall des rechtsradikalen Graef vom RPräs aus rein verfassungspolitischen Überlegungen abgelehnt.

(2) a.a.O., S. 36-96. Gert Frost, Die Kabinettsbildung als Problem der Staatsgestaltungslehre, Marburger jur. Diss., 1955, S. 24-45, im wesentlichen wiederholend. Eine knappe Zusammenfassung auch bei Paul A. Fhr. v. Troschke, Staatsoberhaupt und Regierungsbildung, Göttinger jur. Diss., 1931, S. 80 ff.

Überhaupt hat das Vorschlagsrecht des RKs oder auch Beauftragten, eingeklemmt zwischen präsidialer und Parteienmitwirkung (2a), sich nicht besonders entfaltet. Otto Braun, der preußische Ministerpräsident, konnte sein Kabinettsbildungsrecht, das freilich nur durch die Parteienmitwirkung geschmälert wurde, effektiver ausüben (2b).

Wertheimer arbeitet den verschieden starken Einfluß des RPräs klar heraus und kommt zu der Erkenntnis, daß die Entwicklung in Richtung auf eine stärkere Beteiligung des Staatsoberhauptes gegangen ist (3). Bei der Abwägung zwischen RPräs und RT kommt man dann, im ganzen gesehen, zu dem Schluß der Gleichgewichtigkeit bei der Regierungsbildung (4), was im Ergebnis Labilität des Regierungssystems bedeutet.
So ist es nicht verwunderlich, daß anläßlich mancher Regierungsbildung durch publizistische Äußerungen, Erklärungen und in Briefen von Parteiführern und beauftragten Kandidaten an den RPräs und in dessen Antwortschreiben die Kompetenzen im Verhältnis von RPräs und RT heftig diskutiert wurden. Viel beachtet wurde die Stellungnahme des demokratischen Parteiführers Petersen zugunsten starker präsidialer Befugnisse des beauftragten Kanzlerkandidaten Cuno, der sich über die Bedingungen und Ansprüche der Parteien beschwerte, und der Briefwechsel Hergt/Ebert. Der DNVP-Fraktionsführer hatte in seinem Brief an den RPräs auf das parlamentarische System und den parlamentarischen Brauch hingewiesen, nach dem der Führer der stärksten Oppositionspartei nach einem Regierungssturz mit den Verhandlungen zur Regierungsneubildung zu beauftragen sei. Doch läßt sich eine solche durchgängig beachtete Konvention im Vielparteiensystem nirgends feststellen (4a).

Interessant an diesen Stellungnahmen zugunsten oder gegen präsidiale Befugnisse bei der Regierungsbildung war der Bezug zur jeweiligen Person des RPräs und seiner politischen Grundhaltung. Die Rechte, die in der verfassungsgebenden Versammlung für starke präsidiale Prärogativen eingetreten war, betonte das parlamentarische Prinzip, als Ebert RPräs war, und fand erst unter Hindenburg zu ihren Ursprüngen zurück, als

(2a) Vgl. Michael Stürmer, Probleme der parlamentarischen Mehrheitsbildung in der Stabilisierungsphase der Weimarer Republik, in: PVS 1967, S. 79.

(2b) Vgl. Eschenburg, Staat, a. a. O., S. 681 f.

(3) Wertheimer, a. a. O., S. 97.

(4) Wertheimer, a. a. O., S. 105.

(4a) Übrigens stand nur den Kabinetten Scheidemann, Bauer, Müller 1920 und Müller 1928 ein Mitglied der stärksten Partei im RT als RK vor.

nunmehr die Linke Bedenken gegen zu starke Einflußnahme des Staatsoberhauptes hatte, die ihr unter Ebert nicht gekommen waren (5).

b. Die Entwicklung ab 1930

Wenn hier in bezug auf die Gewichteverteilung zwischen RPräs und RT mit dem 27. März 1930, dem Sturz der Regierung Müller, ein Einschnitt gemacht wird und die Bildung der Regierung Brüning der Bildung von "Präsidialkabinetten" zugezählt wird, so darf nicht vergessen werden, daß auch bisher der RPräs gelegentlich als der eigentliche Schöpfer der Regierung anzusehen war, wie etwa bei der Regierung Cuno. Auch entwickelte sich der Typ der Präsidialregierung erst allmählich; in seiner reinen Form findet er sich bei der Ernennung von Papens. Doch lag in dem Auftrag Hindenburgs (6) an Brüning, von Anfang an ein Kabinett ohne "koalitionsmäßige Bindung" zusammenzustellen, ein Novum, das diese Zäsur rechtfertigt. Verhandlungen des RPräs mit den Fraktionen waren der Ernennung nicht vorausgegangen (7). Kontakte zu den Fraktionen, wenn sie bei den folgenden fünf Regierungsbildungen einschließlich Hitler (2. Kabinett Brüning, Papen I, II, von Schleicher, Hitler) gepflegt wurden, hatten rein informativen Charakter und sollten dem demokratischen Prinzip scheinbar Genüge tun (8).

Die Praxis der Kabinettsbildungen von 1930 an ist mittlerweile oft beschrieben worden (9), so daß wir es hier bei der Herausstellung ihres Grundzuges und damit ihrer Abwendung von der vorangegangenen Praxis bewenden lassen können. Der RT, der nach dem Sturz der Regierung

---

(5) Wertheimer, a.a.O., S. 80 f., Krause Harder, a.a.O., S. 46-68

(6) Vgl. DAZ Nr. 148 v. 28.3.1930. Schon in einem sehr frühen Stadium der Überlegungen zur Regierungsbildung nach Müller, als dieser noch im Amt war, soll Hindenburg auf Westarps Hinweis auf den Brauch vorhergehender Fraktionsverhandlungen geantwortet haben, er beabsichtige nicht noch einmal, nach diesem Brauch zu verfahren. "Dann lieber Reichstagsauflösung". Siehe K.-D. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, Villingen, 3. Aufl. 1960, S. 323.

(7) Einzelheiten der Bildung der Regierung Brüning bei Bracher, a.a.O., S. 303 f.

(8) So eine halbamtliche Mitteilung, zit. b. Horst Hausen, Das Präsidialkabinett, Erlangen, 1933, S. 47.

(9) Vgl. Bracher, a.a.O., S. 415 ff, S. 517 ff., S. 656 ff.; Hausen, a.a.O., S. 42-61; Klaus Revermann, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930-1933, Münster, 1959, passim bis S. 94.

Müller sich zur Mehrheitsbildung als unfähig erwies, wirkte nicht mehr mit bei der Regierungsbildung, wenngleich im Kabinett Brüning etwa noch Reichstagsmitglieder die Mehrheit der Minister ausmachten, was allerdings nicht der Grund ihrer Berufung war. Der RPräs - freilich unter dem Einfluß seiner Umgebung - war zum alleinigen Bildner der Regierung geworden. Im folgenden wird noch zu prüfen sein, ob diese Entwicklung mit den Art 53/54 WRV vereinbar war.

3. Die Lehre zu den Art 53/54 WRV

Die verfassungsgesetzliche Kompetenzenzuordnung von RPräs und RT bei der Regierungsbildung hat, wie wir gesehen haben, eine unsichere Praxis begünstigt. Ihre Normwidersprüchlichkeit und die Lückenhaftigkeit der Regelung eröffneten auch ein weites Feld unterschiedlicher Interpretation. Von Anfang an schwang dabei die politische Intention der Verfassungsreform (1) mit.

Daneben gab es vom Beginn der Republik an auch öffentlich geäußerte Staatsstreichpläne gegenüber dem Parlamentarismus, wie sie etwa in dem berühmt gewordenen Brief des Herrn v. Loebell an Hindenburg zu erblicken waren (2).

Im folgenden soll jedoch hauptsächlich der "Juristenkampf" (3) im engeren Sinne, d.h. die verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten bei grundsätzlicher Anerkennung der Verfassungsbestimmungen, kurz dargelegt werden.

Wie immer bei einem Problem der Kompetenzenverteilung zwischen zwei Organen haben sich dabei drei Meinungsgruppen herausgebildet, die in den zeitgenössischen einschlägigen Schriften meist eifrig zusammengestellt sind.

---

(1) Siehe Gerhard Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur, Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik, Berlin, 1963. Über Reformpläne, die das Mißtrauensvotum einschränken wollten, siehe auch Eschenburg, DöV 1954, S. 198.

(2) Vgl. F. K. Fromme, a. a. O., S. 63. Loebell forderte Hindenburg auf, den RT nach Hause zu schicken, um während einer nicht allzu knapp berechneten Zeit des Übergangs mit Art 48 WRV zu regieren.

(3) Wort des Reichswirtschaftsministers Hamm, zit. b. Gerhard Schulz, a. a. O., S. 608.

a. Wer das parlamentarische Prinzip im Weimarer Regierungssystem stärker betonte, kam zu dem Schluß, daß die Ernennungsbefugnis des RPräs formeller Natur sein müßte. Materiell wäre dann das Staatsoberhaupt an den RT gebunden, d.h. wenn die Mehrheitsfraktionen von sich aus einen RK und eine Ministermannschaft präsentierten, so hätte der RPräs die bereits gefallene Entscheidung zu vollziehen (so Stier-Somlo, Giese und anfänglich Koellreuter).

b. Eine vermittelnde Lehre, die der dualistischen Verfassungskonstruktion am nächsten kam, deshalb wohl auch herrschend war und von namhaften Verfassungsrechtlern vertreten wurde (Anschütz, Thoma, Wittmayer und Poetzsch-Heffter), anerkannte eine selbständige Ernennungsbefugnis des RPräs. Wegen Art 54 WRV sollte die Ernennung aber mit Blick auf den RT erfolgen, der also ein Mitwirkungsrecht hätte, das teils politisch, teils rechtlich bindend aufgefaßt wurde.

c. Vom Wortlaut des Art 53 ausgehend, der scheinbar den RPräs als einziges Kreationsorgan nennt, betonte eine dritte Lehre die absolute Selbständigkeit des RPräs gegenüber dem RT bei der Auswahl des RK. Interessanterweise wurde dann meist auch weitgehende Selbständigkeit des designierten Kanzlers gegenüber dem RPräs bei der Auswahl seiner Minister postuliert (Hugo Preuß (4)). Dieser Lehre ging es um klare Verantwortlichkeit, freilich war sie auch von autoritären Führervorstellungen nicht frei (Finger, Herrfahrdt, Pohl) (5).

d. Es ist offensichtlich, daß diese Lehre eine stattsrechtliche Rechtfertigung der Praxis der Präsidialkabinette liefern konnte. Was die Variante Herrfahrdts betrifft, so hat sie ihren Entstehungsanlaß in der Praxis parla-

---

(4) In einem Aufsatz im Berliner Tageblatt vom 9.Okt.1921.Der RT könne in seiner vielköpfigen Unverantwortlichkeit nicht regieren. Die Initiative der Kanzlerernennung liege beim RPräs.Für die Bildung der Regierung sei dann der RK zuständig und verantwortlich.

(5) Angesichts gründlicher Zusammenstellungen der Lehrmeinungen in den Handbüchern und Kommentaren sowie bei Friedrich Glum, Parl. Regierungssystem, a.a.O., S.183-220, und R. Wertheimer, a.a.O., S.107-123, kann hier auf nähere Darstellungen verzichtet werden, wenngleich Verfassungsbewährung und Verfassungswandel sich an vielen Einzelfragen (Regierungsbildungsauftrag, limitiert möglich oder nicht ?, Verknüpfung des Auftrags mit programmatischen Forderungen ?, Verhandlungen des RPräs mit Parteien nur vor oder auch während des Auftrags ?, Fiktion des parlamentarischen Vertrauens bis zum ausdrücklichen Mißtrauensvotum) entscheiden. Manches dazu bei Wertheimer, a.a.O., S.102 ff.

mentarisch schwieriger Kabinettsbildungen in Zusammenhang mit häufigen Regierungsstürzen aufgrund von gegensätzlich begründeten Mißtrauensvoten, bzw. deren Drohen (meist traten die Regierungen vorher zurück), gehabt. Überhaupt hat man am Ende der zwanziger, Anfang der dreißiger Jahre für die Regierung im Wege unzulässiger Interpretation oder als Vorschlag de lege ferenda Lösungsmöglichkeiten, die unserem Art 67 GG ähnlich sind, erwogen (6). Solche Lösungen hätten vielleicht für die Mehrheitsbildung im Parlament erzieherisch wirken können, denn grundsätzlich wollte man dem RT die Kompetenzen ja belassen. Aber tatsächlich hat eine Machtverschiebung auf den RPräs hin stattgefunden, die ein Teil der Lehre aus Art 53 WRV zu rechtfertigen suchte.

Man war von der Elastizität des Verhältnisses zwischen RPräs und RT, wie aus Art. 50, 53, 54, 25 WRV zu folgern sei, überzeugt und hielt es für zulässig, daß dem einen Organ die Befugnisse des anderen zuwüchsen, wenn dieses sich selbst ausschaltete. Hausen kommentiert: "Das Präsidialkabinett liegt dann vor, wenn die Einflußnahme des Parlamentes über den Weg des Art 54 erloschen und ausgeschaltet ist" (7). "Solange auf das Vertrauen des Parlamentes als Grundlage des Kabinetts gerechnet wird, liegt eine parlamentarische Regierung vor. Ist jedoch aus der Art des Werdens und Tätigseins der neuen Regierung und allen ihren Lebensäußerungen, kurz aus der Gesamthaltung zu entnehmen, daß die Regierung wohl unter Umständen auf das Vertrauen des Parlamentes rechnet, jedoch dieses Vertrauen nicht unbedingt erwartet und abwartet in dem Sinne, daß sie sich von dem Vertrauen des RTs abhängig betrachtet, da ist ein Wesenszug der Präsidialregierung gegeben. Das Präsidialkabinett zeigt, daß es nicht erst von einem erteilten Vertrauens- oder von einem abgelehnten Mißtrauensvotum das Recht der Legitimation seines Bestehens erhofft. Wo das Vertrauen des RPräs als allein maßgebend betont wird, dort liegt das Präsidialkabinett vor" (8).

Präsidialkabinette in diesem Sinne wurden nicht gegen, sondern infolge der Selbstausschaltung des RTs gebildet. Darin lag ihr Unterschied zur Kampfregierung (9). Hier bildete der RPräs aufgrund Art 53 selbständig

(6) Z.B. von Herrfahrdt, C. Schmitt, E. Fraenkel, A. Rüstow, Abraham. Vgl. Eschenburg DöV 1954, S. 198.

(7) Horst Hausen, Das Präsidialkabinett, Erlangen, 1933, S. 23.

(8) Ebd., S. 28.

(9) Begriff von E. Wollgast, a. a. O., (auch "Konfliktsregierung") der freilich der Kampfregierung enge Grenzen setzt, S. 23-27.

eine Regierung, obwohl der zur Mehrheitsbildung fähige RT eine andere präsentierte. Nach erfolgtem Mißtrauensvotum hatte der RPräs dann durch RT-Auflösung den Kampf aufzunehmen, dessen Entscheidung dann bei der Neuwahl durch das souveräne Volk erfolgen sollte. Eine Präsidialregierung dagegen hielt der RPräs trotz Mißtrauensvotum ohne Auflösung als geschäftsführende Regierung im Amt.

e. Zum Abschluß des kurzen Überblicks über die Lehre zu Art 53/54 WRV soll zu zwei Einzelfragen der Präsidialkabinette Stellung genommen werden : der Entlassung Brünings und der Ernennung Hitlers.

Brüning wurde von Hindenburg entlassen, obwohl, da kein Mißtrauensvotum des RTs vorlag, das Vertrauen des Parlaments als fingiert galt (1). Damit war zum ersten Male das Problem der selbständigen Entlassungsbefugnis des RPräs aus Art 53 WRV durch die Praxis aufgeworfen. Der Auffassung, die im Kräftespiel der Art 53/54 WRV ausschließlich das parlamentarische Prinzip betonte, mußte die Entlassung Brünings als Verfassungsbruch erscheinen. Die Betonung der Parlamentskompetenz halte ich für richtig. Art 54 WRV sollte das Regierungssystem hauptsächlich bestimmen. Auch der Sinn der Gegenzeichnung des Art 50 WRV deutet nach der Dynamik, die dieses Institut aus seiner konstitutionellen Entwicklung heraus entfaltete, in diese Richtung. Aber da die Entscheidung der Verfassung für das parlamentarische Regierungssystem nicht klar genug war, kann man als Interpretationsmöglichkeit auch nicht jene andere Auffassung ausschalten, wonach der RPräs aus Art 53 WRV auch gegen einen entgegenstehenden - fingierten - Parlamentswillen die Regierung entlassen konnte (1a). Zum Schutz seiner neuberufenen Regierung mußte er dann das Parlament auflösen. Das hatte der RPräs dann auch mit Gegenzeichnung des neuen RKs von Papen am 4. Juni 1932 getan. Das eindeutig Verfassungswidrige an Hindenburgs Handlungsweise, das durch keine Interpretation mehr zu rechtfertigen ist, liegt dann erst darin, daß RPräs und RReg schon bei Auflösung des RT nicht gewillt waren, aus der Wahl vom 31. Juli 1932 irgendwelche Konsequenzen für den Bestand des Präsidialkabinetts zu ziehen (2). Freilich hatte das Wahlergebenis sie auch dieser Verpflichtung enthoben. -

---

(1) Eschenburg, DöV, 1954, S. 197 nennt diese Entscheidung ein Verbrechen, - ein hartes, angesichts der Entwicklung ex post verständliches Wort.

(1a) Trefflich deshalb die Formulierung von E. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen, 1958, S. 52: "In ihrer Geburtsstunde hatte sich die Weimarer Republik zu einem plebiszitären Typ der Demokratie bekannt, in ihrer Todesstunde erhielt sie die Quittung."

(2) Hausen, a. a. O., S. 47 ff

f. Die Ernennung Hitlers zum RK erscheint mit der WRV als unvereinbar, wenn man die Existenz eines materiellen Kabinettsbildungsrechts anerkennt. Darunter sind Rechtssätze zu verstehen, die angeben, "nach was für Gesichtspunkten der RPräs bei der Kabinettsbildung ... vorzugehen hat" (3). Ein unbezweifelbarer Satz ist demnach : Zum RK kann nicht ernannt werden, wer nicht verfassungsgemäß regieren will. Da Hitler und die nationalsozialistische Bewegung die taktische Bedingtheit ihrer scheinbaren Verfassungstreue offen verkündet haben, hätte er nicht zum RK ernannt werden dürfen (4).

III. Der Anteil der politischen Parteien am Regierungsbildungsprozeß

1. Parteiensystem und Koalitionsbildung

Schon im Kaiserreich war zu erkennen, daß die Funktionsfähigkeit des Parlaments von der Fähigkeit der Fraktionen zur Mehrheitsbildung und damit letztlich vom Parteiensystem abhing. So haben wir auch die tieferen Gründe für das Versagen des Regierungssystems der WRV trotz eindeutiger Strukturfehler der Verfassung in den Unzulänglichkeiten des Parteiensystems zu suchen. Die Unfähigkeit der Parteien zu dauerhafter Koalitionsbildung ließ die Kreationsfunktion des Parlamentes unausgefüllt, und umgekehrt verloren auch die Parteien an Einfluß, da das Organ, auf das sie am stärksten bezogen waren, der RT, faktisch seine ihm von der Verfassung verbürgte Macht nicht ausübte. -

Das Parteiensystem der Anfangsjahre unterschied sich kaum von dem der kaiserlichen Epoche. SPD und Zentrum bewahrten sich auch hinsichtlich ihres Parteinamens in ungebrochener Kontinuität; die FVP findet in der DDP, die NL in der DVP ihre Fortsetzung. Die Tradition der Konservativen wird von der DNVP fortgesetzt. Auch die Abspaltung der USPD von der SPD hatte sich schon im Kaiserreich vollzogen. Am linken Flügel beherrschte aber bald die neugegründete KPD das Feld, wobei die USPD in ihr und der SPD aufging. Die KPD, die das Verfassungssystem von Weimar ablehnte, auf der Linken, die Völkischen und Alldeutschen, die ebenfalls diesen Staat grundsätzlich bekämpften, auf der Rechten, waren aus

(3) Heinrich Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der WRV unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin, 1927, S. 54.

(4) Klaus Revermann, a.a.O., S. 81 ff.

diesen Gründen koalitionsuntaugliche Parteien. Zum Ende der Republik fiel der NSDAP auf der Rechten diese Rolle zu. Die DNVP, die zwar aus ihrer prinzipiellen Feindschaft gegen die WRV keinen Hel machte, war jedenfalls in der Mittelphase der Republik (1924 bis 1928) koalitionswillig. Hinzu kam noch eine wechselnde Anzahl von Splitterparteien, die bis auf die Ausnahme der mittelstarken Wirtschaftspartei allerdings das Parteiensystem nicht wesentlich beeinflußt haben. Sie lehnten sich auch meist an eine der größeren Parteien an.

Man kann hinsichtlich der Koalitionsbildung zwei voneinander nicht zu trennende Grundzüge feststellen : a. Die an und für sich untereinander koalitionsfähigen Parteien waren entweder zu schwach, für sich allein eine Mehrheit zu bilden (das gilt für Zentrum, DDP und DVP), oder ihre Bereitschaft, durch Kompromisse eine Koalitionsintegration herbeizuführen, die zu einer klaren dauerhaften Stützung der Regierung beigetragen hätte, war nur gering ausgebildet (das gilt für die Flügelparteien SPD und DNVP). b. Durch das starke Anwachsen der verfassungsablehnenden Parteien am Ende der Republik wurde die Möglichkeit der Mittel- und Flügelparteien zur Mehrheitskoalitionsbildung stark eingeschränkt und schließlich ganz ausgeschaltet, so daß es 1932 sogar zu ernsthaften Fühlungnahmen zwischen Zentrum und NSDAP kam (5).

Stabile Koalitionen hat es seit dem Verlust der Mehrheit durch die sog. Weimarer Koalition in den Wahlen vom 6.6.1920 nicht gegeben. Selbst wenn sie, wie die großen Koalitionen (SPD, DDP, Zentrum, DVP) unter Stresemann und Müller oder, wie einige bürgerliche und Rechtsregierungen (Zentrum, DVP, DNVP), über eine parlamentarische Mehrheit verfügten, zerfielen sie wegen der inneren Interessengegensätze bald wieder, oder die Parteien blockierten sich durch ihre stark divergierenden Bestrebungen gegenseitig, wenn die Koalition länger währte, wie unter Müller von 1928-1930. Minderheitskabinette, die auf die Duldung der Minderheitskoalition von seiten benachbarter Parteien angewiesen waren, dann auch oft - wie man ideologisch überhöht sagte - Kabinette der Köpfe, Persönlichkeiten oder Fachleute regierten mit ad hoc - Mehrheiten für einzelne Gesetzgebungsprojekte, was stark an die Verhältnisse des RTs im Kaiserreich erinnerte (6).

---

(5) Vgl. Joseph Becker, Brüning, Prälat Kaas und das Problem der Regierungsbeteiligung der NSDAP, in : HZ 1963, Heft 1

(6) Herrfahrdt, a.a.O., S. 43. hat in diesem Zusammenhang den Begriff der "sozial tragfähigen Mehrheit" geprägt, womit gemeint war, daß es vor allem auf die Durchsetzung politischer Entscheidungen gegenüber mächtigen Wirtschaftsgruppen ankam, nicht auf die numerische Stärke einer Koalition. Hier wird jedoch aus der Not eine Tugend gemacht. Man fühlt sich an maior et sanior pars erinnert, wie Anschütz a.a.O. Art 54, Anm. 7 hervorhebt.

Es ist oft bemerkt worden, daß es bei den meisten Regierungsbildungen nur um die Frage ging, ob das Zentrum, allenfalls noch die beiden anderen Mittelparteien, DDP und DVP, sich nach links oder rechts orientierten (7). So stellte das Zentrum, obwohl es nie stärkste Fraktion war, auch vier von den insgesamt zwölf RK der Weimarer Republik, wenn man von Papen nicht mitzählt (Fehrenbach, Wirth, Marx, Brüning). Drei RK waren Sozialdemokraten (Scheidemann, Bauer, Müller), weitere drei von der Rechten (von Papen, Schleicher, Hitler) und zwei parteilos (Cuno, Luther).

Auch die Kabinettszusammensetzung bestätigt das Gewicht der Mitte. 36,9 % aller Minister in Weimarer Kabinetten wurden von den Mittelparteien gestellt; dazu kamen 18,2 % Parteilose, 21,3 % der Kabinettsmitglieder kamen aus Linksparteien und fast ebenso viele, 23,6 %, aus Rechtsparteien (8). Allerdings führte die regelmäßige Regierungsbeteiligung des Zentrums nur gelegentlich (bei Wirth und Fehrenbach) zu einer Überrepräsentation an Ministersitzen im Vergleich zur Abgeordnetenzahl innerhalb der Koalititon (9).

Ein parlamentarisches Regierungssystem lebt aber vom Wechsel der Regierungen und Koalititonen. Dauernde Koalition der Mitte, oft auch noch Minderheitskoalitionen, verfälschen sein Wesen (1).

Die Gründe für das Versagen des Parteiensystems in bezug auf die Koalitionsbildung werden von der ansehnlichen Zahl der zeitgeschichtlichen Untersuchungen zur Entwicklung des Weimarer Parteiensystems immer mehr aufgedeckt (2). Ich darf mich darauf beschränken, einige wesent-

(7) Vgl. Stürmer, a.a.O., PVS 1967, S. 78 f, 180.

(8) Vgl. Maxwell E. Knight, The German Executive (1890-1933), Standfort (California), 1952, Tabelle 7 auf S. 20.

(9) Vgl. die Wahlergebnisse bei Poetzsch-Heffter, Staatsleben I, S. 102; II, S. 70; III, S. 73. Regierungszusammensetzung ebd. I, S. 165-168; II, S. 103-104; III, S. 154-156.

(1) Vgl. Erich Kaufmann, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche und die Rolle der Parteien, zit. nach Gesammelte Schriften : Autorität und Freiheit, 1960, I, S. 374-387, Zit. S. 385.

(2) Vgl. die Literatur bei Bracher, a.a.O., und Stürmer, a.a.O., sowie diese Werke selbst. Demnächst wird eine Arbeit über die Regierungsbildung der Anfangsjahre der Republik aus dem Tübinger Institut für Zeitgeschichte erscheinen (Arns).

liche aufzuzählen. Zunächst macht jedes zersplitterte Vielparteiensystem ohne Hegemonialparteien, befördert durch Verhältniswahl und Fehlen jeglicher Sperrklauseln, die Koalitionsbildung schwierig (3). Daneben sind die historischen Vorbelastungen der Parteien, das Ungewohntsein in parlamentarischer Regierungsweise bis zur überstürzten Oktoberreform von 1918 (4),die von daher rührende Neinung zur weltanschaulich vertieften Kompromißlosigkeit (wenigstens bei den verfassungsfeindlichen und auch den Flügelparteien), die starke Rolle der Parteiorganisationen, die auf Abhebung von parteipolitischen Gegnern bedacht waren (5), die Unausgeglichenheit im Verhältnis von Partei- und Interessenstruktur (6) u.a. zu nennen. Auch war die durch alle vierzehn Jahre der Republik in der Öffentlichkeit geübte Kritik am Parteienstaat der Ausbildung eines klaren Rollenverständnisses der Parteien nicht günstig (7).

2. Charakteristische Züge der Parteienbeteiligung

Wertheimer (8) hat für die präsidiale Einflußnahme bei der Regierungsbildung einen Katalog von "Regeln des Tatsächlichen" aufgestellt, die umfassend die institutionellen Formen der Mitwirkung des RPräs bei der Regierungsbildung enthalten. Die umfangreiche zeitgeschichtliche Forschung zu den Parteien der Weimarer Republik beschreibt im allgemeinen die Parteienbeteiligung an der Regierungsbildung nicht unter institutionellen Gesichtspunkten. Verfahrensmodi kann man aus dem aufgearbeiteten Material kaum ablesen (9). So muß es bei einigen wenigen Hinweisen bleiben, die allerdings im Rahmen einer verfassungsgeschichtlichen Einleitung auch genügen.

Wie schon am Ende des Kaiserreichs, so waren auch unter der WRV die Fraktionen, vor allem die Fraktionsführungen ein wesentlicher Träger der Koalitionsverhandlungen. Daneben traten aber auch, wie etwa bei

(3) Vgl. Stürmer, a.a.O., PVS 1967, S. 82 f.
(4) Vgl. Eschenburg, Improvisierte Demokratie, a.a.O., S. 38 f. und Bermbach, a.a.O., PVS 1967, S. 54
(5) Vgl. etwa Bracher, a.a.O., S. 80
(6) Siehe Stürmer, a.a.O., PVS 1967, S. 75 ff.
(7) Vgl. Bracher, a.a.O., S. 37 ff.
(8) a.a.O., S. 97 ff., besonders S. 102-105
(9) Stürmer, a.a.O., geht immerhin von der Polarität von Koalition und Opposition aus.

Bildung der ersten Regierung Müller oder bei Ausarbeitung der "Richtlinien" des Kabinetts Marx, die Parteiführer stark hervor (1). Die Fraktionen und Parteien wählten Verhandlungsgremien, die untereinander eine Koalitionsabrede aushandelten, die dann von den Fraktionen wiederum bestätigt oder verworfen wurde (2). Der Einfluß regionaler Parteiorganisationen ist gelegentlich festzustellen (so haben z.B. Braun und Severing die SPD mehrfach zur Koalitionsbereitschaft drängen wollen) (3). Andererseits ist auch die Koppelung von Reichs- und Landeskoalitionsbildungen in den Forderungen der Parteien aufgetaucht, wie z.B. von deutschnationaler Seite 1925 in bezug auf Preußen (4). Der Gruppeneinfluß in den Fraktionen, der bei jeder Regierungsbildung zum tragen kam (5), brachte sich institutionell etwa durch Wahl von interessenvertretenden Abgeordneten in die Verhandlungsgremien zur Geltung.

Daß zu den Verhandlungen der Parteien untereinander Vorstellungen beim RPräs wie beim designierten Kanzler, sofern dieser nicht erst aus den Parteienverhandlungen noch hervorgehen mußte (denn durch den Wahlausgang lag die Person des Kanzlers noch nicht fest, auch wurde nicht immer ein Mitglied der stärksten Koalitionspartei nominiert), parallel liefen, war oben schon erwähnt worden. Ebenso wurde schon darauf hingewiesen, daß die meisten Minister bis 1930 durch die Koalitionsparteien präsentiert wurden und sich das Vorschlagsrecht des RKs aus Art 53 WRV kaum entfalten konnte (6).

Abschließend soll noch auf die interessante Tatsache aufmerksam gemacht werden, daß die Koalitionsverhandlungen, soweit bekannt, keine Koalitionsvereinbarungen vom Umfang etwa des Bonner 1961er Abkommens hervorgebracht haben (7). Koalitionsausschüsse, interfraktionelle

---

(1) Helmut Scheidle, Die staatsrechtlichen Wirkungen einer Koalitionsvereinbarung bei der Bildung der Bundesregierung, Erlanger jur. Diss., 1965, S. 18

(2) Vgl. Kaufmann, a. a. O., S. 377

(3) Vgl. Stürmer, a. a. O., S. 241

(4) Ebd., S. 85

(5) Das wird von Stürmer, a. a. O. passim, gut herausgearbeitet.

(6) Das gilt im übrigen auch weitgehend für das sog. Fachmann-Kabinett Luther.

(7) Schüle, a. a. O., S. 26, im Anschluß an Eschenburg. Bei Schüle, a. a. O., S. 24, werden eine Reihe von Koalitionsabreden angeführt. Helmut Scheidle, a. a. O., bringt in Anlage I, S. 160 die Richtlinien, die bei Bildung der Regierung Marx 1927 ausgehandelt wurden.

Ausschüsse genannt, sind allerdings schon für die Weimarer Zeit und auch verbunden mit der Gefahr solch aktiver Nebenregierung festzustellen, daß z.B. die Anberaumung von Kabinettssitzungen auf ihr Tagen abgestimmt wurde, weil viele Minister die Ausschußsitzungen vorzogen (8).

3. Die Lehre zu der Parteienbeteiligung an der Regierungsbildung

Eine juristische Parteienlehre findet sich zur Weimarer Zeit nur in Ansätzen. Die Existenz und die politische Einflußnahme von Parteien wird entweder als vom demokratischen, insbesondere parlamentarischen Staat vorausgesetzt angesehen (9) oder aber als juristisch irrelevant betrachtet (1). In jedem Fall beherrschen meist breite geistesgeschichtliche Erörterungen des Parteienphänomens und der Parteiprogramme das Feld (2). Eine funktionelle Parteienlehre, d.h. eine Qualifizierung der Beziehung von Parteieneinfluß und Funktionen der Staatsorgane, findet man nur in Scheuners frühem Aufsatz "Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems" (3). Bei Radbruch kann man den Satz lesen, daß die Parteien an drei Stellen in der Verfassung genannt werden müßten : beim Ursprung der Staatsgewalt, der Stellung der Abgeordneten, der Bildung von Koalitionen (4). Es bleibt also nur bei einem Ausblick de lege ferenda.

Eine "juristisch nicht beim Wort zu nehmende" (5) Charakterisierung

---

(8) Vgl. Stürmer, a.a.O., S. 146 ff., 200 ff.

(9) Koellreuter, Die politischen Parteien im modernen Staat, Breslau, 1926, S. 86. Von Calker, Wesen und Sinn der politischen Parteien, Tübingen, 2. Aufl., 1930 (Bd. 58 von Recht und Staat), S. 10 f.

(1) H. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin, 1928, S. 29 f. das berühmte Zitat von der "extrakonstitutionellen Erscheinung"

(2) Das gilt auch für die soziologische Parteienlehre, vgl. Bergsträsser, a.a.O., passim, und Walter Sulzbach, Die Grundlagen der polit. Parteienbildung, Tübingen, 1922

(3) In : AöR 13 (1927), insbes. S. 223, 349 ff., 363 ff.

(4) Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, HDStR I., S. 288

(5) Ausdruck von Schüle, in : Schüle/Huber, Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, Tübingen 1961, S. 25.

der Parteienverhandlungen bei Koalitions- und Regierungsbildungen findet sich in einem vielzitierten Satz Erich Kaufmanns, der von "diplomatischen Verhandlungen" spricht (6).

Eine funktionale Erfassung der Parteienverhandlungen bei Regierungsbildungen kann man aus einem Satz Poetzsch-Hefftes herauslesen, wenn er meint, daß die Verhandlungen zur "Bildung einer regierungsfähigen Parteigruppe (Arbeitsgemeinschaft, Koalition, Block) ... nicht eigentlich schon Regierungsbildung, sondern erst Schaffung ihrer unerläßlichen Voraussetzung" sei (7). Als Subsidiär- oder abgeleitete Kompetenz der Parteien bei der Regierungsbildung will Poetzsch-Heffter diese Bemerkung aber nicht gewertet wissen.

Es bleibt also bei der Feststellung, daß unter der WRV, so wie es bei Schweigen des Gesetzes ganz allgemein nur Ansätze einer juristischen Parteienfunktionslehre gegeben hat, auch kaum explizite Meinungen vom Anteil der politischen Parteien an der Kreationsfunktion für das Exekutivorgan vertreten worden sind (8).

(6) Kaufmann, a.a.O., S.377. Auch die sich speziell mit Fragen der Regierung und Regierungsbildung befassenden o.z. Schriften von Glum und Herrfahrdt führen unter dem hier interessierenden Gesichtspunkt nicht viel weiter.

(7) Staatsleben I, S.162

(8) Die vom Titel her vielversprechende Erlanger jur. Diss. von Richard Hammer, Regierung, Parlament, politische Partei und ihre Wechselbeziehung, 1929, ist unergiebig.

Regierungsbildung in der BRD

Vorbemerkung

Das seit 1918 in Deutschland eingeführte parlamentarische Regierungssystem hat aufgrund der dualistischen Verfassungskonstruktion von Weimar und der zentrifugalen Kräfte des Parteiensystems in der Praxis bis 1933 nicht wirklich parlamentarische Kabinettsregierung hervorgebracht, auch keinen Vorrang des RKs gekannt. So hat auch die mittelbare parlamentarische Kreationsfunktion und die mit ihr verbundene Parteienbeteiligung nur Ansätze parlamentarischer Regierungsbildung gezeitigt, wie auch das Kabinettsbildungsrecht des RKs sich kaum entfaltet hat.

Nach bald zwanzigjähriger Geltung des Grundgesetzes sind viele Autoren (1) der Meinung, daß man das Regierungssystem der BRD als parlamentarische Kabinettsregierung mit Kanzlervorrang (2) kennzeichnen kann, zu dessen Bewährung allerdings noch ein echter Regierungswechsel aussteht und nicht nur eine Aufnahme der bisherigen Opposition in die Regierungskoalition im Austausch gegen den kleineren Koalitionspartner.

Recht und Praxis der Regierungsbildung entsprechen diesem Regierungssystem, ja sie haben hervorragenden Anteil an seiner Entwicklung, wie es der Bedeutung der Kreationsfunktion für das Hauptexekutivorgan ganz allgemein entspricht.

---

(1) Vgl. etwa Hennis, Wie wollen wir regiert werden ?, in : Die Zeit Nr. 11 v. 15.3.1968, S. 9 f, F. Ridley, Chancellor government as a political system and the German Constitution, in : Parl. Affairs 1966, 446-461; Amphoux, a. a. O., S. 10 f mit Verweis auf Lucien Siorat, Le premier chancellier de la République Fédérale d'Allemagne, in : Politique 1958, S. 336-387

(2) Wenn man in bezug auf das Regierungssystem der BRD von Kabinettsregierung spricht, muß man sich bewußt bleiben, daß dieser der englischen Terminologie entlehnte Begriff nur das Übergewicht des Regierungsorgans bei der Regierung im funktionellen Sinne meint. In diesem Sinne schon Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung, Stuttgart, 1919. Die innere Struktur des Regierungsorgans unterscheidet sich grundsätzlich von der britischen Kabinetts- und Regierungsorganisation.

2. Abschnitt : Parlamentarische Kabinettsregierung mit Kanzlervorrang nach dem GG

I. Der Begriff der Regierung im funktionellen Sinne

Parlamentarische Kabinettsregierung mit Kanzlervorrang nach dem GG und die Bedeutung der Regierungsbildung (d. i. die personelle Bestellung des Regierungsorgans) für dieses Regierungssystem läßt sich des näheren kennzeichnen, wenn man vom Begriff der Regierung im funktionellen Sinne ausgeht, um sodann den Anteil von BT und BReg hieran zu bestimmen. Schließlich ist auf die innere Regierungsstruktur mit der deutlich hervorgehobenen Stellung des BKs, die sich auch außerhalb des Regierungsorgans zur Geltung bringt, einzugehen.

1. Staat, Politik, Regierung

Der funktionelle Regierungsbegriff "erschließt sich nur aus einem Verständnis des Staates" (2a), insbesonders seines politischen Kerns (3). Die Begriffe des Staates und des Politischen sind untereinander wiederum eng aufeinander bezogen (4).

"Der Staat ist die Wirkeinheit, der in einem Raum in höchster Instanz die Wahrung von Ordnung und Frieden" (5) sowie die Sorge für das menschliche Wohl (6) aufgetragen ist. Die Erringung dieser Einheit ist Ergebnis eines Integrationsprozesses, nicht Ausdruck eines substanzhaft gedachten und vorgegebenen Staatswillens (7).

(2a) Ulrich Scheuner, Regierung, in : HDSW 8, S. 781. In seinem "Bereich der Regierung", in : Festschr. f. R. Smend, 1952, S. 253-301 unterschied Scheuner Regierung als Organbegriff und als Funktion nicht deutlich genug; vgl. dazu Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 33 Anm. 60, und jetzt Scheuner selbst : Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in : Festgabe f. R. Smend, 1962, S. 260

(3) Scheuner, HDSw 8, S. 782

(4) Scheuner, Festg. f. Smend, 1962, S. 253

(5) ebd., S. 258

(6) HDSW 8, S. 781

(7) Vgl. R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, jetzt in : Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955, S. 142 ff; dgl. Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, 1923, jetzt in : ebd., S. 68-88; HDSW 5, S. 399 ff. Modifi-

"Politisch in einem weiteren Sinne ist das, was sich auf den Staat als tätige, handelnde, kurz als aufgegebene Lebensbewältigung bezieht. Mit dem Begriff der Politik verbinden wir den Gedanken des handelnden Eintretens, der Entscheidung, das Ringen um die Macht, aber auch deren Handhabung ...

Mit dem Begriff des Politischen bezeichnen wir zugleich einen engeren Bereich innerhalb des staatlichen Lebens, in dem die eigentlichen Kernvorgänge des Kampfes um die Leitung im Volke und die Durchsetzung der eigenen Auffassung sowie die Tätigkeit der mit der Leitung des Staates betrauten Repräsentanten und Agenten sich abspielt" (8).

Sind die Begriffe des Staates und des Politischen die Grundlage für den funktionellen Regierungsbegriff, so ist die Regierungstätigkeit nicht als Gesetzesvollziehung im Gegensatz zur Gesetzgebung (8a), nicht als durch einen weiten Ermessungsspielraum im Unterschied zur Gebundenheit der Verwaltung gekennzeichnet, sondern sie ist oberste, politische Staatsleitung (9). Abgegrenzt ist sie gegenüber der Rechtsprechung, die in Anwendung geltenden (auch fortgebildeten) Rechts Streitentscheidung durch einen unabhängigen Dritten darstellt (1), und gegenüber der Masse der Verwaltungstätigkeit als angeleiteter konkretisierender Ausführung (2). Wie Rechtsprechung und Verwaltung ist Regierung aber auch rechtlich gebundene Tätigkeit (3).

---

ziert anders die Sicht bei H. Heller, Allgemeine Staatslehre, Leiden, 3. Aufl. 1963, S. 228-237, der vom Staat als organisierter Wirkeinheit spricht. Dieses Moment der Organisation ist nun auch von Smend in seine Integrationslehre aufgenommen wierden, siehe : HDSW 5, S. 301

(8) Scheuner, Festg. f. Smend, 1962, S. 259 f.

(8a) Gesetzgebung ist nicht unpolitische Betätigung des Parlaments, sondern Mitwirkung der Volksvertretung an der politischen Führungsaufgabe, Vgl. Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht des Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968, S. 13

(9) Scheuner, HDSW 8, S. 781 : Regierung sei Richtungsangabe, Leitung, Steuerung der staatlichen Aktionseinheit. Die Ähnlichkeit des funktionellen Regierungsbegriffs mit dem angelsächsischen Begriff des "government" ist unverkennbar.

(1) Vgl. Friesenhahn, Über Begriff und Arten der Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem GG und den Westdeutschen Landesverfassungen, in : Festschr. f. R. Thoma, 1950, S. 27 ff.

(2) Spitzenfunktion und Teilaspekte der Verwaltung unterfallen dem

Regierung im funktionellen Sinne wird in der BRD hauptsächlich vom BT und der BRegsowie durch Einflußnahme der politischen Parteien auf diese Organe ausgeübt; hinsichtlich begrenzter Gegenstände auch vom BPräs (Repräsentation) und vom BR (Mitwirkung an der Gesetzgebung). Auch Regierungsbildung ist ihrer Organzuordnung nach also funktionelle Regierungstätigkeit, so daß aus solcher Einordnung schon jetzt einige, allerdings allgemeinere Schlußfolgerungen für diese zu ziehen sind.

2. Schlußfolgerungen für die Regierungsbildung aus dem funktionellen Regierungsbegriff

a. So wie die Rechtsakte der funktionellen Regierungstätigkeit ganz allgemein als "Ergebnisse eines Prozesses der Auseinandersetzung und Gewinnung von Zielsetzungen und Entscheidungen zu begreifen" (4) sind, so ist auch Regierungsbildung nicht nur ein Verfahren von in bestimmter Weise kombinierten Parlaments- und Exekutivakten, wobei die Willensbildung der entsprechenden Organträger als rechtlich irrelevante Interna anzusehen wäre (5), sondern auch ein politischer Prozeß, der freilich der staatsrechtlichen Erfassung spezifische Schwierigkeiten bereitet, wie wir im Zusammenhang der Parteienbeteiligung noch näher sehen werden.

Der diffuse Begriff des Regierungsbildungsprozesses läßt sich in zeitlicher und sachlicher Hinsicht umschreiben. Zeitlich umfaßt er die Spanne von der Wahlentscheidung bis zur ersten Handlung im Regierungsbildungsverfahren, also bis zum präsidialen Vorschlag im ersten Gang der Kanzlerwahl, Art 63 I GG. Verhandlungen oder Abreden vor der Wahl, die sich auf Einzelheiten der zu bildenden Regierung beziehen, sind selten (6).

Bei Regierungsbildungen oder -umbildungen während der Parlamentsle-

---

funktionellen Regierungsbegriff, vgl. Emil Guilleaume, Regierungslehre, in : Der Staat 1965, S. 183

(3) Vgl. hierzu des näheren Georg Kassimatis, Der Bereich der Regierung, Berlin 1967

(4) Ulrich Scheuner, Politische Korrdination in der Demokratie, in : Festschr. f. G. Leibholz, Tübingen, 1966, S. 899

(5) a. A. offenbar Wilhelm Kewening, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in : AöR 1965, S. 183

(6) 1949 sollen aber bereits vor der Wahl erste Fühlungnahmen zwischen CDU/CSU und FDP stattgefunden haben. Vgl. Die Neue Zeit vom 16. August 1949. Festlegungen im Wahlkampf im Hinblick auf eine zu bildende Koalition sind allerdings häufig.

gislaturperiode läßt sich ein Anfangstermin für den Prozeß kaum angeben.

Die zeitliche Begrenzung des Prozesses durch den ersten Akt des Verfahrens ist angesichts der deutlichen Trennung von Kanzler- und Ministerbestellung, die das GG vornimmt, ebenfalls nicht eindeutig. Zwischen beiden Verfahrenshandlungen setzt sich nämlich der Prozeß in der Regel fort (7), denn die endgültige Zusammensetzung des Kabinetts hat bei der Kanzlerwahl bislang noch nie festgestanden. In diesem Zwischenakt wird der Prozeß dann wieder durch die erste Verfahrenshandlung der Ministerbestellung, nämlich den Kanzlervorschlag an den BPräs, begrenzt.

Sachlich kann der Regierungsbildungsprozeß umgeschrieben werden als die politische Willensbildung, die den im Regierungsbildungsverfahren vorgesehenen Staatsorganentscheidungen (8) vorausgeht. -

b. Regierungsbildung ist ein Prozeß personeller Integration, der in der BReg eine funktionsfähige "Beratungs- u. Handlungseinheit" (9) hervorbringen soll. Es ist heute weitgehend anerkannt, daß dieser Funktionsbestimmung die ideologiegeladenen Begriffe wie Fachmannskabinett, Kabinett der Köpfe, Kabinett der Persönlichkeiten, neutrales Kabinett, wie sie in der Weimarer Zeit (1) noch eine große Rolle gespielt haben, nicht entsprechen (2).

d. Regierungsbildung als die personelle Besetzung der einflußreichsten Staatsämter ist in der Praxis zwangsläufig gekennzeichnet auch durch das Streben einer Mehrzahl von Politikern nach Ministerämtern. Sie ist

---

(7) Sinnenfällig bei der Kanzlerwahl 1965, wo in der Parlamentswandelhalle bereits der westfälische CDU-Vorsitzende Dufhues, der nicht BT-Mitglied ist, auf den eben gewählten BK Erhard wartete, um noch etwas für die "Nordrhein-Westfalen zu tun", vgl. Spiegel v. 27.10.1965, S.39

(8) Auf die eigenartige Tendenz in der Literatur angesichts der Erkenntnis, daß die Regierungsbildung prozeßhafte Züge aufweist, das Verfahren der Art 63/64 GG als nur "dignified part of the constitution" abzuwerten, wird im Zusammenhang der Parteienbeteiligung einzugehen sein.

(9) Vgl. H. Scheidle, a.a.O., S.92

(1) S. die Bemerkungen über Regierung und Bürokratie in den deutschen Staatskrisen bei Ulrich Scheuner, Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik, in : DöV 1957, S. 633

(2) Vgl. Eschenburg, Staat, a.a.O., S. 665 ff, 668; Münch, a.a.O., S.101 ff.

also auch die Regelung eines Machtkampfes (3). Es hat keinen Sinn, sich bei den dabei auftauchenden menschlich unerfreulichen Auseinandersetzungen aufzuhalten (4). Sie lassen sich, öffentlich oder geheim, in jeder Staats- und Regierungsform feststellen (5). Nur das Verdikt der Verfassungswidrigkeit setzt hier Grenzen; guter politischer Stil kann aber mäßigend wirken.

II. Parlamentarische Kabinettsregierung

1. Der Eigenbereich der BReg gegenüber dem BT

Parlamentarische Regierungsweise nach dem GG ergibt sich aus dem Verhältnis von BT und BReg in Ausübung funktioneller Regierungstätigkeit. Die Bedeutung der Regierungsbildung für die Beziehungen der beiden Organe wird deutlich, wenn man zunächst einen Blick wirft auf das Verhältnis von schon gebildeter BReg und BT (6).

Will man erkennen, wie Parlament und Regierung bei der Staatsleitung zusammenwirken, dann stellen sich m.E. zwei Fragen, die in der Literatur nicht immer genügend auseinandergehalten werden. Zum einen sind beiden Organen von Verfassungs wegen Kompetenzen zugewiesen worden, die BT und BReg sinnvollerweise nur in Koordination (7) wahr-

---

(3) Machtstreben ist ja ein Element des Begriffs des Politischen, der dem funktionellen Regierungsbegriff zugrundeliegt.

(4) Vgl. A. Schüle, Rezension von F. Münch, Die Bundesregierung, in : AöR 80 (1955/56), S. 382, insoweit kritisch gegenüber Münch.

(5) Vgl. Eschenburg, Staat, a. a. O., S. 681

(6) Friesenhahn (VVDStRL 16, S. 37) und - ihm weitgehend folgend - Jesch (Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961, S. 95 ff) behandeln das Problem mit Blickrichtung vom BT her. Aus derselben Sicht sind das "Ersuchen des Parlaments an die Regierung" (Jürgen Crigee, Tübinger jur. Diss., 1965) und "Der schlichte Parlamentsbeschluß" (Klaus Albrecht Sellmann, Berlin 1966) erörtert worden. Eine Betrachtungsweise mehr von der BReg her ist eingeschlagen worden etwa bei Auslegung der "Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers" (Ernst Ulrich Junker, Tübingen, 1965) oder in Böckenfördes Monographie über "Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung", Berlin, 1964, speziell S. 78-89

(7) Vgl. Scheuner, Politische Korrdination ..., a. a. O., S. 916 f, dabei aber den Gewaltenteilungsgrundsatz stark betonend.

nehmen können (8). Hierfür würde die von Friesenhahn (9) gebrauchte, aber anders gemeinte eingängige Metapher passen, daß die "Staatsleitung ... Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand" zusteht. Zum anderen aber ist zu klären, ob das Parlament auch an allen übrigen Zuständigkeiten der BReg (1) oder wenigstens im Regelfall sich durch Gesetz - soweit eine Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art 73-75 GG gegeben ist - Mitwirkungsrechte oder sonst durch schlichten Parlamentsbeschluß Einflußnahmen vorbehalten kann.

Politische Bindung der BReg in gewissem Umfang durch schlichte Parlamentsbeschlüsse entspricht parlamentarischer Regierungsweise. Aber ein unbegrenzter gesetzgeberischer Zugriff auf die Regierungsorgankompetenzen läßt sich weder durch eine behauptete ranghöhere demokratische Legitimation der Volksvertretung (2) noch mit Berufung auf den Sinn des - die Gewaltenteilung freilich modifizierenden - parlamentarischen Regierungssystems (3), noch auch als Kompensationsbedürfnis für mangelnde Effektivität parlamentarischer Kontrolle und die zurückgegangene Zahl parlamentarischer Gesetzesvorlagen (4) rechtfertigen.

Auch unter dem GG kann man von einem, wie man herkömmlich sagt, Eigenbereich der BReg ausgehen, der allerdings nicht aus einer alle Verfassungsdiskontinuität überdauernden, unverbrüchlichen Tradition erschlossen werden kann. Vielmehr ist das GG "die Quelle, aus der auch

---

(8) Z.B. im Gesetzgebungsverfahren, bei völkerrechtlichen Verträgen, der Feststellung des Verteidigungsfalles, im Budgetrecht, bei der Organisationsgewalt, generell überall dort, wo ausdrücklich eine Regierungsorgankompetenz mit einem Gesetzesvorbehalt versehen ist.

(9) VVDStRL 16, S. 38

(1) BReg und einzelne BM haben nach dem GG folgende Zuständigkeiten aus : Art. 26 II 1, 29 II 3, 32 III, 37, 42 I 2, 52 II 2, 53, 59 II 1 i.V.m. 76 I, 76, 77 II 4, 80 I, 84-86, 91 II, 93 I 2, 108 III 3, IV; 100 II 1 i.V.m. 76 I, 111, 113, 119, 127; 129 I i.V.m. 95 III, 96 a II 1; 108 IV 2, 112, 114 I, 130 II GG; zusammengestellt bei Helmut Liedtke, Der Begriff "Richtlinien der Politik" im Sinne des BGG, Münster jur. Diss., 1965, S. 8

(2) So offenbar aber Jesch, a.a.O., S. 99. Siehe die treffenden Gegenargumente von Böckenförde, a.a.O., S. 79 ff.

(3) Vgl. dazu Scheuner, a.a.O., in : AöR 13 (1927), S. 223 f.

(4) Das klingt bei Friesenhahn VVDStRL 16, S. 39, als Begründung für weitgehende Mitwirkung des Parlaments an den Regierungsorgankompetenzen an.

die Exekutive ihre Rechte allein ableiten kann" (5). Freilich werden diese Rechte nicht immer expressis verbis genannt sein und sich oft nur durch Auslegung und unter Berufung auf allgemeine Verfassungsprinzipien ermitteln lassen (6).

Parlamentarische Regierung bedeutet also nicht Selbstregierung des Parlaments, sondern - neben den in Koordination wahrzunehmenden Zuständigkeiten - Übertragung verantwortlicher, vom Parlament kontrollierter Regierung an ein Ministerium (7). Verantwortlichkeit setzt aber die Möglichkeit rechtlicher Entschließungsfreiheit in einem Regierungseigenbereich voraus.

2. Parlamentarische Regierung und BPräs

Parlamentarische Regierung beinhaltet auch eine Abdrängung des Staatsoberhauptes von der Mehrzahl der laufenden Regierungsgeschäfte (8). Das GG hat dieses Verfassungsprinzip so konsequent durchgeführt (9), daß eine positive Kennzeichnung der Funktion des Staatsoberhauptes große Schwierigkeiten bereitet, wofür die Berichte und Diskussionen auf der Staatsrechtslehrertagung von 1966 ein beredtes Zeugnis sind (1).

Außer bei der Regierungsbildung und im Gesetzgebungsnotstand wird der

---

(5) Jesch, a.a.O., S. 98

(6) Dafür sind Böckenfördes Darlegungen über die Organisationsgewalt, a.a.O., ein Beispiel.

(7) Vgl. Scheuner, VVDStRL 16, S. 124 (Diskussionsbeitrag).

(8) So schon Thoma, HDStR I, S. 503

(9) Es ist Hartmut Maurer, Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht ?, in : DöV 1966, S. 668, zuzustimmen, wenn er darauf hinweist, daß man im Vergleich zum RPräs beim nicht volksgewählten BPräs nicht nur dessen quantitativ geminderte Kompetenzen sehen darf, sondern daß damit dem "BPräs eine andere Position im Verfassungsgefüge des GG zugewiesen worden ist. Während der RPräs nach der WRV einer der beiden tragenden Pfeiler des politischen Lebens sein sollte, steht der BPräs außerhalb des vom GG konzipierten verfassungsrechtlichen Kräftefeldes."

(1) Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie (Berichte vom Kimminich und Pernthaler) in : VVDStRL 25 passim. Vgl. aber auch Scheuner, Das Amt des BPräs als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung, Tübingen, 1966, besonders S. 30 ff., Eschenburg, Über Autorität, Frankfurt, 1965, S. 175 ff, Maurer, a.a.O., DÖV 1966, S. 65 ff.

BPräs vornehmlich in drei Kompetenzbereichen tätig : durch Ernennung der Bundesbeamten, -richter und Offiziere (Art. 60 GG), durch öffentliche Rede und durch Repräsentation nach innen und außen (Art 59 I GG) (2) (3).

Welche Zweifelsfragen bezüglich der Tragweite dieser präsidialen Befugnisse sich immer stellen mögen (über die Reichweite von Art 60 GG etwa kann man streiten), keine von ihnen gewährt "ein sachliches Entscheidungsrecht und effektives politisches Mitspracherecht" (4) von dem Umfang, daß daraus Schlußfolgerungen für eine extensive Auslegung der präsidialen Befugnisse bei der Regierungsbildung zu ziehen wären.

III. Parlamentarische Kabinettsregierung mit Kanzlervorrang

1. Die Stellung des BKs

Bei der BReg liegt - auch im Verhältnis zum Parlament, wie dargelegt wurde, - der Schwerpunkt der Regierungstätigkeit, was in der Bezeichnung "parlamentarische Kabinettsregierung" zum Ausdruck kommen soll, wenn man sich bei Verwendung dieses der englischen Theorie entlehnten Begriffes der Unterschiede zwischen britischer und deutscher innerer Regierungsstruktur bewußt bleibt (1). Angesichts der Aufgabenfülle des modernen Staates (2) und der Tatsache, daß seine zentrifugalen Kräfte (3) sich bis ins Kabinett zur Geltung bringen und dessen Funktion als integra-

---

(2) So klar herausgearbeitet von Maurer, ebd., S. 665 ff.

(3) Das umstrittene Prüfungsrecht bei der Gesetzesausfertigung u. -verkündung gehört historisch in einen anderen Zusammenhang. S. Friesenhahn, Leibholz-Festschrift II, S. 679 ff.

(4) Maurer, a.a.O., S. 671

(1) Vgl. zur inneren englischen Regierungsstruktur : Herbert Morrisson, Regierung und Parlament in England, München, 1966, S. 3-93

(2) Metaphern : Verwaltungsstaat, Sozialstaat, Daseinsvorsorgestaat, Staat der industriellen Massengesellschaft, Gesetzgebungsstaat, was für die Regierung gesteigerte Gesetzesinitiative bedeutet. Eigenartigerweise seltene Charakterisierung : Staat, der effektiver Regierung bedarf.

(3) Personalunion von Minister- und Abgeordnetenamt sowie der regelmäßigen Parteiposition der BM (notwendig, um Nebenregierung auszuschließen). Verbandsneigung der Fachministerien.

tionsfähige "Beratungs- und Handlungseinheit" (Scheidle) erschweren (4), liegen heute die Hauptprobleme der Regierungspraxis und -lehre im Bereich der inneren Struktur und Organisation der BReg (5).

Durch die herausgehobene Stellung des BKs als des nach Verfassungsrecht und Staatspraxis leitenden Staatsmannes in der BRD ist jedoch die Möglichkeit einheitlicher Regierungsführung gegeben (Kanzlervorrang). Diese Erscheinung gesteigerter Macht des Erst-Ministers fügt sich ein in die Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems, das sich insoweit dem Präsidialsystem nähert. Besonders deutlich können wir sie in England, unterstützt vom Zeiparteiensystem, ablesen, wo aus der Parlamentsvorherrschaft über das Zwischenstadium der Kabinettsregierung ein deutlicher Vorrang des Prime Ministers und gleichzeitigen Führers der Mehrheitspartei wurde (6).

Die Kanzlerstellung, bestärkt durch die Konzentration des parlamentarischen Vertrauens auf seine Person, Art 63 GG, und das nur konstruktive Mißtrauen, beruht nach dem GG im wesentlichen auf drei eng mitein-

---

(4) Lehmbruch, Proporzdemokratie, Tübingen 1967, S. 40, weist darauf hin, daß überdies die Leistungsfunktion der Regierung, die ihr im Daseinsvorsorgestaat zukommt, in gewissem Maße gegenläufig zu ihrer Integrationsfunktion sein kann.

(5) Immer schon Eschenburg, wenn er auf die Einhaltung der Bestimmungen der GeschOBReg drängte. Jetzt vor allem Böckenförde, a. a. O., passim; Amphoux, a. a. O., S. 186 ff. Programmatisch : Emil Guilleaume, Regierungslehre, in : Der Staat 1965, S. 177-194; Wilhelm Hennis, Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in : PVS 1965, S. 422-437

(6) Vgl. John P. Mackintosh, British Cabinet, London, 1962, S. 161 ff, 384 ff; D. K. Price, The Parliamentary and Presidential Systems, in : Publ. Adm. Review, Bd. III (1943), S. 317 ff. Schon 1907 hat H. v. Gerlach die Macht des britischen Premiers als "Autarkie auf Widerruf" bezeichnet, zit. nach Varein, Parlament ..., in : PVS 1964, S. 348. Neuerdings wird die Machtfülle des britischen Prime Ministers eher kritisch betrachtet. Vgl. Humphrey Berkely, The Power of the Prime Minister, London, 1968. Angesichts der großen Ähnlichkeit in der Machtfülle der Ämter des britischen Prime Ministers und des Bundeskanzlers erscheint die immer wieder von Loewenstein vorgetragene Kritik an der grundgesetzlichen Regelung unbegründet, wenn man nicht zugleich die britische Entwicklung ebenfalls für falsch hält, was Loewenstein nicht tut. Vgl. seine Kritik in : Verfassungslehre, Tübingen, 1959, S. 93 : "Demautoritär", und den Diskussionsbeitrag in : PVS 1964, S. 33 ff.

ander verbundenen Befugnissen : Richtlinienbestimmung, Art 65 S.1 GG, Kabinettsbildung, Art 64 I GG, und Organisationsgewalt, § 9 GeschOB-Reg i.V.m. Art 86 S.2, 65 S.1 GG (7).

An dieser Kompetenzentrias interessiert im Rahmen dieser Arbeit hauptsächlich das Kabinettsbildungsrecht (8).Fragen wir aber zunächst nach Inhalt und Grenzen der Richtlinienbestimmung sowie den Organisationsbefugnissen des Kanzlers, um sodann zu zeigen, wie sie vom Kabinettsbildungsrecht beeinflußt werden und umgekehrt dieses durch jene berührt wird.

2. Richtlinienkompetenz, Regierungsstruktur und Kabinettsbildungsrecht

Art 65 S.1 GG, wonach der BK die Richtlinien der Politik bestimmt, beinhaltet in erster Linie das tragende Organisationsprinzip der inneren Regierungsstruktur, von dem her die Ressort- und Kollegialbefugnisse ihren Sinngehalt erfahren. Darüber hinaus weist die Vorschrift dem BK

---

(7) Diese Ableitung des § 9 GeschOBReg geht auf Böckenförde, a.a.O., S.141 f, zurück.

(8) Amphoux, a.a.O., passim, ist diesem Zusammenhang von der Kanzlerstellung ganz allgemein, Böckenförde, a.a.O., S.139 ff und passum, von den Organisationsbefugnissen aus und eine in letzter Zeit wachsende Zahl von Autoren von der Richtlinienkompetenz aus nachgegangen. Vgl. Eschenburg, a.a.O., DöV 1954, S.193; Wöckel/Mainz, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, Bayr. Verw. Bl. 1956, S. 257-262; Heribert Wöckel, Wer bestimmt die Richtlinien der Politik?, Würzburger jur. Diss., 1957; Georg von Wick, Kompetenzenwahrnehmung im Bereich der BReg, Münster jur. Diss., 1956; Karl Heinz Friauf, Grenzen der politischen Entscheidungsfreiheit des BKs und der BM, in : Festg. f. H. Herrfahrdt, Marburg, 1961, S.45 ff. Helmut Liedtke, a.a.O., Münster jur. Diss., 1962; Dietrich Gruber, Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich, Hamburg, 1964; Ernst Ulrich Junker, a.a.O., Tübingen, 1965; Klaus Fricke, Der RK und seine Richtlinienbefugnis nach Art 65 S.1 GG, Heidelberger jur. Diss., 1963; Christian Stock, Einflußrechte auf die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs, Würzburger jur. Diss., 1962; Hermann-Wilfried Bayer, Zur Richtlinienkompetenz des BKs, in : DöV 1965, S. 753-755 (Rez. von Junker); Franz Knöpfle, Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik, in : DVBl 1965, S. 857 ff, S. 925 ff; Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz ..., a.a.O., ; Eberhard Menzel, Die heutige Auslegung der Richtlinienbefugnis des BKs als Ausdruck der Personalisierung der Macht ? in : Festschr. f. G. Leibholz, Tübingen, 1966, Bd. 2, S. 377-398

im System der obersten Staatsorgane eine besondere Stellung zu, worauf die Worte : "Der BK ... trägt dafür die Verantwortung" hinweisen.

Inhalt und Grenzen der Richtlinienbestimmung lassen sich nicht aus ihrer Einordnung in die herkömmlichen Institute Norm oder Einzelakt (9), sondern nur aus Sinn und Zweck der insoweit unverändert aus der WRV rezipierten Regierungsstruktur ermitteln (1). Wir haben schon gesehen (1a), daß demnach der Regierungschef die politische Leitung des Kabinetts innehaben soll, "daß er jedoch - um sich ganz dieser Führungsaufgabe annehmen zu können - von der Last der Verwaltungsangelegenheiten befreit sein soll. Diese Zentralisierung der politischen Leitung in einer Hand soll die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit sichern, die Stellung der Regierung als Verfassungsorgan, insbesondere dem Parlament gegenüber, stärken und die Verantwortlichkeit für den politischen Kurs klar festlegen" (2). Ausgehend von dieser Zweckbestimmung erscheint Junkers Umschreibung der Richtlinienentscheidungen als den "grundlegenden, staatsrichtungsbestimmenden Gestaltungsentscheidungen im Bereich der Regierung" (3) besonders glücklich.

Begrenzt werden die Kanzlerbefugnisse durch das Ressort- und Kollegialprinzip. Zwar kann in Einzelfällen, "wenn das Prinzipielle seinen Sitz in der konkreten Sachfrage selbst hat, sich darin kristallisiert" (4), der Kanzler auch auf Ressortangelegenheiten zurückgreifen, nach heute h.M. auch die Kollegialzuständigkeiten überlappen (5). Man kann aber nicht sagen, daß deshalb die Minister als Ressortchefs und Kabinettsmitglieder und das Kollegium keinen Anteil an der Regierungsfunktion hätten (6). Diese Ansicht wird durch die Staatspraxis widerlegt. Schon die Spitzenfunktion der Verwaltung (Leitung eines Ressorts) hat politischen

---

(9) So aber Maunz, Bayr. Verw. Bl. 1956, S. 261 : Norm, einem Rahmengesetz vergleichbar.

(1) So zuerst Eschenburg, DöV 1954, S. 193 ff; Vgl. jetzt Junker, a. a. O., S. 5 ff; Knöpfle, a. a. O., S. 858 ff.

(1a) Vgl. oben 1. Abschnitt B I 2

(2) Knöpfle, a. a. O., S. 860

(3) Junker, a. a. O., S. 55

(4) Böckenforde, a. a. O., S. 207

(5) Vgl. Knöpfle, a. a. O., S. 928 ff

(6) So aber Bayer, a. a. O., S. 755 : Die Richtlinienkompetenz des BKs umfasse den Bereich der Regierung schlechthin. Bayer begründet diese anfechtbare These mit der Konzentration des parlamentarischen Vertrauens auf die Person des Kanzlers und erachtet die parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber den BM nicht als Ausdruck einer echten parlamentarischen Verantwortlichkeit.

Charakter (7). Die Tätigkeit als Kabinettsmitglied, bei einigen Ministern durch Sonderrechte nach dem GG, der GeschOBReg und der RHO noch verstärkt, ist Regierungsteilhabe (7a). Die Zuständigkeiten des Kollegiums, nach dem GG schwach ausgebildet, in der GeschOBReg nicht unbedenklich vermehrt (7b) und in der Praxis sehr bedeutsam, können nur als Regierung aufgefaßt werden. Selbst Koordination von Verwaltungen ist ja Regierung, erst recht die Planung innerhalb der Ressorts und durch das Kollegium. Schließlich ist das Auftreten der BM in der Öffentlichkeit, ihre Darlegungen und Werbung für die Regierungspolitik (vor Verbänden etwa) Regierungstätigkeit. Für all das bestimmt der BK zwar die Richtlinien, der verbleibende Bereich ministerieller und kollegialer Selbständigkeit ist aber in der Regel so groß, daß er als echte Regierungsteilhabe angesprochen werden kann (7c).

Der BK, im Kabinett zwar beschränkt durch Ressort- und Kollegialzuständigkeiten, aber durch die politische Richtlinienbestimmung das eindeutige Führungsorgan, ist auch im Verhältnis zu den anderen obersten Staatsorganen vom GG als der leitende Staatsmann in der BRD konzipiert. Durch den Eigenbereich der Regierung kommt der Exekutive gegenüber dem Parlament schon ein Führungsvorsprung zu, der sich nun nochmals auf die Person des Kanzlers verdichtet. Zwar erwachsen dem BK aus der Richtlinienbestimmung unmittelbar keine weiteren Regierungsbefugnisse gegenüber den sonst in der Verfassung enthaltenen (8), aber seine auch noch durch andere harmonisierende Kompetenzen abgestützte, hervorgehobene Stellung (9) bringt sich auch gegenüber BT, BPräs und BR eigengewichtig zur Geltung (7). -

---

(7) Vgl. Guilleaume, Regierungslehre, a. a. O., S. 183

(7a) Vgl. etwa von Mangoldt-Klein, a. a. O., Art 65 Anm. IV 2b, über die Tragweite des Ressortprinzips : Es enthält auch das Geltendmachen der Erfordernisse des eigenen Geschäftsbereiches vor der, für die und bei der Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den BK, (auch zum Zwecke der Änderung bereits bestimmter Richtlinien der Politik) sowie vor, für und bei Beratungen und Beschlüssen der BReg als Kollegium".

(7b) Vgl. Böckenförde, a. a. O., S. 209, besonders hinsichtlich § 15 Abs. 2 Zif. a GeschOBReg, "direkt verfassungswidrig".

(7c) Hinsichtlich der Organisationsgewalt klar herausgearbeitet bei Böckenförde, a. a. O., S. 139 ff, 168 ff. Vgl. auch Poetzsch-Heffter, HDStR I, S. 515; "Für das Ressortprinzip spricht die allgemeine Vermutung".

(8) Das ergibt sich schon daraus, daß man Richtlinien der Politik und Inhalte von Gesetzen im Zweifelsfalle nicht wird trennen können.

(9) Vgl. Junker, a. a. O., S. 75 ff, 86 f.

(1) Siehe Maurer, a. a. O., DöV 1966, S. 670, V 3

Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten des Kabinettsbildungsrechts des Kanzlers einzugehen, sei auf einige mit der Richtlinienkompetenz zusammenhängende Aspekte hingewiesen. Wie diese - gleichsam in statu nascendi der Regierung vorgezogen - empfängt es seinen Sinngehalt aus der Kanzlerstellung als des leitenden Staatsmanns in der BRD. Hierbei kann als elementare Relation gelten : Je freier, rechtlich und politisch gesehen, ein Kanzler seine Minister ernennen und entlassen kann, um so wirkungsvoller wird er ihnen gegenüber seine Richtlinienentscheidungen durchsetzen können (2).

Deshalb kann man das Kabinettsbildungsrecht aber nicht unter "Hilfsbefugnisse der Richtlinienkompetenz" einreihen, wie es Junker tut (3). Gewiß sind die Regierungsbildung und ihre Institute funktional von der zu bildenden Regierung, die sie hervorbringen soll, bestimmt. Aber sie ist auch ein so wichtiges Glied in der Legitimationskette zwischen Volk und Regierung, daß die Kategorie "Hilfsbefugnis" für das Institut der Kabinettsbildung durch den Kanzler einfach nicht paßt.

Die starke Stellung des einmal im Amt befindlichen BKs hat aber auch zur Folge, daß Beschränkungen bei der Kabinettsbildung eine Möglichkeit späterer Bindungen bei der Richtlinienbestimmung eröffnet (4). So wird im Regierungsbildungsprozeß die Richtlinienkompetenz des BKs durch programmatische Vereinbarungen der Koalitionsparteien berührt (5).

3. Organisationsbefugnis des BKs und Kabinettsbildungsrecht

Obwohl seit der "Zunahme des institutionellen Moments in der staatlichen Organisation" (6) personelles Ernennungsrecht und Organisationsgewalt zwei deutlich unterschiedene Kompetenzen darstellen, vereinigt sie in der Praxis jeder Regierungsbildungsprozeß wieder, da es sich nur um zwei Seiten derselben Medaille handelt. Jedoch werden dabei haupt-

(2) Dieser Zusammenhang ist erstmals ausführlicher bei Glum, Stellung, a. a. O., S. 20 ff, beschrieben worden. Siehe auch K H. Friauf, Herrfahrdt-Festschr., S. 53

(3) a. a. O., S. 77 f, dagegen auch Bayer, DöV 1965, S. 754

(4) Eschenburg, a. a. O., DöV 1954, S. 202 : "Die Machtkonzentration des Kanzlers verleiht diesem Stärke in der Regierungsführung, aber schwächt ihn entsprechend bei der Regierungsbildung."

(5) Zur verfassungsrechtlichen Problematik bei einer gewissen Intensität programmatischer Koalitionsvereinbarungen vgl. Schüle, a. a. O., S. 94 ff, Maiwald, a. a. O., S. 123 ff.

(6) Böckenförde, a. a. O., S. 34

sächlich die Organisationsbefugnisse des sein Kabinett bildenden BKs berührt, nicht aber die innere ministerielle Organisation. Allerdings lassen sich auch Absprachen über Staatssekretärsernennungen feststellen (6a).

Böckenförde (7) ist der überzeugende Nachweis gelungen, daß auch im parlamentarischen Regierungssystem des GG die Organisationsgewalt in ihrem Bereich grundsätzlich der Regierung, auch im Verhältnis zum Parlament, zusteht. Die Begründung ergibt sich "aus dem sachlich-funktionalen Zusammenhang der Organisationsgewalt mit Stellung und Aufgabe" (8) der BReg als staatsleitenden Organs, wie sie oben dargelegt wurde.

Gehört die Organisationsgewalt grundsätzlich also zum Eigenbereich der Regierung, so ist sie aber durch Gesetz aufgrund von Gesetzesvorbehalten und Zugriffsrechten der Legislative in gewissem Umfang inhaltlich beschränkbar und bindbar (9); das gilt vor allem aufgrund des parlamentarischen Budgetrechts. Die finanziellen Anforderungen für die organisatorischen Regelungen unterliegen "der freien Budgetbewilligung durch die Volksvertretung; es ist das Gebiet notwendiger "Verständigung" zwischen Regierung und Parlament" (1). Die Organisationsgewalt auch für die BReg, nicht nur für die Verwaltung, wird vom GG in Art 86 S. 2 lokalisiert (2), wogegen allerdings Wortlaut und systematische Stellung der Vorschrift sprechen. Man kann an dem Wert dieser Lokalisierung sehr zweifeln, wenn man alle Einzelheiten praktisch doch aus dem 6. Abschnitt über die BReg, besonders aus Art 65, ableiten muß. Doch Böckenförde hat aus der Entstehungsgeschichte einen eindeutig diesbezüglichen Willen des Verfassungsgebers nachgewiesen, der bei der Auslegung nicht einfach übergangen werden kann (3).

Die BReg im Sinne des Art 86 S. 2 GG meint das Organ im Verhältnis zu den anderen obersten Staatsorganen, nicht das Kollegium des BKs und

---

(6a) Vgl. etwa Eschenburg, Staatssekretäre nach Proporz, in : Die Zeit v. 13. Sept. 1963

(7) A. a. O., S. 78 ff.

(8) Ebd. S. 86

(9) Böckenförde, a. a. O., S. 89, hier auch die Einzelheiten und den Umfang solcher Bindungen.

(1) Ebd., S. 111

(2) "Die Bundesregierung . . . regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden." Vgl. Böckenförde, a. a. O., S. 136

(3) Karl Laufkötter, Die Bildung der Regierung der BRD, Kölner jur. Diss., 1952, S. 74, hat aus der Entstehungsgeschichte noch den gegenteiligen Schluß gezogen, aber auch die Materialien nicht vollständig eingesehen

der BM. Ob dem Kanzler, den Ministern oder dem Kollegium die einzelnen Organisationsbefugnisse zustehen, regelt allein Art 65 GG. Die Bestimmung des § 9 S. 1 GeschOBReg, wonach der BK die Geschäftsbereiche der einzelnen BM in den Grundzügen festlegt, was richtiger Ansicht nach auch die Befugnis zur Errichtung von Ministerien und damit auch die Bestimmung ihrer Zahl mit einschließt, hat also ihre Verfassungsgrundlage in Art 65 S. 1 i. V. m. Art 86 S. 2 GG (4). Die Richtlinienkompetenz und das Kabinettsbildungsrecht des Kanzlers bedürfen als "notwendige Ergänzung und organisatorische Abstützung" (5) dieser Organisationsbefugnisse des Regierungschefs.

Eschenburg dagegen schlägt de lege ferenda vor, dem BPräs die Organisationsbefugnisse zuzuordnen (6). Wenn der BK die Bundesministerien errichtet und ihre Geschäftsbereiche abgrenzt, so werden diese Befugnisse im Regierungsbildungsprozeß zwangsläufig Verhandlungsgegenstände, wobei Adenauer etwa in der Regel allzu großzügig verfuhr (7). Die daraus resultierenden Gefahren für die Stabilität und Sachgerechtigkeit der Regierungsorganisation sind offenkundig.

Doch man muß sich auch darüber im klaren sein, daß mit dem Herausbrechen der Organisationsbefugnisse aus der Kompetenzentrias die gesamte Kanzlerstellung berührt würde. Richtlinienbefugnis (8) und Kabinettsbildung würden nicht mehr denselben Umfang wie bisher haben. Würde im BPräs so einerseits ein dem Kanzler gegen Partei- u. Gruppenpressionen erwünschtes Widerlager ersachsen, so andererseits auch ein Mitregent, was prinzipiell dem parlamentarischen Regierungssystem widerspräche und einen unnötigen Dualismus in der Exekutivspitze schüfe. "Die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Regierung, die Bildung von Schwerpunkten in der Regierungsarbeit durch Errichtung eigener Ministe-

(4) Böckenförde, a. a. O., S. 139 f.

(5) Ebd., S. 140

(6) Der BK als Regierungskonstrukteur, in : Institutionelle Sorgen, 1961, S. 35 ff; Staat..., a. a. O., S. 743; Die Zeit Nr. 7 vom 15.2.1963, siehe auch die Erwiderung von Scheuner in: Die Zeit Nr. 9 vom 1. 3. 1963

(7) So erklärte er, was seine Praxis durch alle Regierungsjahre hindurch trefflich illustriert, am 18. 9. 1961 bei einer Pressekonferenz zu der Frage nach einer Vermehrung der Ministerien, "dies sei kein Stein, über den er stolpere". Siehe Deutsche Zeitung vom 19. 9. 1961

(8) Eschenburg, a. a. O., DöV 1954, S. 196, hat selbst dargelegt, wie die Richtlinienbefugnis des RKs durch präsidiale Rechte nach der WRV tangiert wurde.

rien für vordringliche Aufgaben, die Beteiligung einer größeren oder kleineren Anzahl von Politikern an der Regierungsarbeit und -verantwortung, diese und ähnliche Maßregeln sind selbst ein Teil und ein Mittel der Regierungspolitik und der Verwirklichung ihrer Richtlinien. Ferner sind im parlamentarisch-demokratischen Staat bei jeder Regierungsbildung oder -veränderung stets sachlich-politische, personalpolitische, koalitions- und parteipolitische und auch allgemein-integrationsmäßige Gesichtspunkte zugleich wirksam. Zwischen der politisch-personellen Zusammensetzung des Kabinetts und der Organisation der Ministerien besteht daher notwendigerweise ein "dem sonstigen Behördenwesen unbekannt enger Zusammenhang." (9)

(9) Böckenförde, a.a.O., S. 140 f.

3. Abschnitt : Parlamentarische Regierungsbildung als demokratische Legitimation der Bundesregierung

I. Die legitimierende Bedeutung des parlamentarischen Vertrauens

1. Parlamentarisches Anfangsvertrauen

Wenn parlamentarische Regierung nach dem GG nicht Selbstregierung des BTs beinhaltet, sondern Übertragung der Mehrzahl der laufenden Geschäfte auf die BReg mit einem gewissen Vorrang des BKs, dann hat der Übertragungsakt, also die Regierungsbildung, um so größere Bedeutung und muß letztlich allein vom Parlament abhängen. Demgemäß ist nach dem GG der BT auch das Hauptkreationsorgan für den BK. Diese seine Stellung geht unzweideutig aus Art 63 III i. V. m. 63 II S. 2, 69 II GG hervor : Ohne notwendige Mitwirkung eines anderen Organs kann und muß er nach einer Bundestagswahl gegebenenfalls den BK kraft seiner alleinigen Designationsinitiative wählen. Ohne Parlamentswahl kann kein Kanzler ernannt werden, das ist der eindeutige Sinn auch der Vorschrift des Art 63 IV GG, der die Bestellung eines nur mit relativer Mehrheit gewählten Kanzlers zuläßt (1).

Wir dürfen in der Kanzlerwahl den Ausspruch des parlamentarischen Vertrauens für den BK erblicken, der ihn zu seiner Amtsführung demokratisch legitimiert (2) Amphoux hat gemeint, daß das GG sich in bezug auf das parlamentarische Vertrauen nicht gerade durch ein Übermaß an Theorie und Systematik auszeichnet. "Nulle consécration formelle de principe parlementaire, nulle mention expresse de la nécessité pour le Gouvernement de posséder la confiance du Parlament dans l'exercise de ses fonctions. La Loi Fondementale établit avant tout des procédures" (3). Wenn

---

(1) Der parlamentarische Rat hat in der Entscheidung, ob der BR bei der Regierungsbildung als Legalitätsreserve einzuschalten sei, sich von dem Gesichtspunkt des Erfordernisses des parlamentarischen Anfangsvertrauens für die Regierung leiten lassen und die Einschaltung des BRs abgelehnt. Eine parlamentarische Mehrheit bedeutet für die Regierung eine größere Legitimation, als sie von jedem anderen, bei ihrer Bestellung möglicherweise zu beteiligenden, Organ ausgehen könnte. Vgl. etwa die Ausführungen des Abg. Dehler in der 3. Sitz. d. HA am 16. Novem. 1948, S. 72, 76

(2) Klarer als in der deutschen kommt in der französischen Theorie die Bedeutung des Anfangsvertrauens in der Legitimationskette der Herrschaft zum Ausdruck. Vgl. Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1957, S. 96 : Il n'y a de cabinet que possédant la confiance initiale de chambre.

(3) a. a. O., S. 26

man bedenkt, wie wenig gut der WRV die theoretischen Reflektionen ihrer Väter bekommen sind, wird man die Selbstbeschränkung des parlamentarischen Rates nicht bedauern. Und dennoch kann man aus den Vorschriften des VI. Abschnitts des GG eine Grundkonzeption des parlamentarischen Regierungssystems ablesen, die in der Regierungsbildung vielleicht den entscheidensten Vorgang in den Beziehungen von Parlament und Regierung sieht. Durch die Funktionszuweisung und Verfahrensvorschriften in dem Art 63 ff GG scheint doch so etwas wie ein theoretischer Ansatz hindurchzuschimmern.

Bezeichnet man nämlich als parlamentarisches Regierungssystem so unterschiedliche Regierungsformen wie den klassischen Typ Großbritanniens und den der WRV etwa, so ist ihnen nur gemeinsam, daß "das Kabinett rechtlich oder politisch verpflichtet ist, jederzeit auf Votum des auf allgemeinem Wahlrecht beruhenden Hauses des Parlaments aus dem Amt zu scheiden" (4). Im parlamentarischen Vertrauensentzug für die Regierung sah die Theorie bislang das Wesensmerkmal des Parlamentarismus. Die konkrete Ausgestaltung des Parlamentarismus im GG (5), so scheint es, wird dagegen in erster Linie durch das Erfordernis des parlamentarischen Anfangsvertrauens (6) für den BK bestimmt. Nach der Verfassung von 1871 war die Regierung bei ihrer Bildung vom alleinigen Vertrauen des Kaisers als dem einzigen Kreationsorgan, nach der Oktoberreform von 1918 und der WRV vom Kaiser, bzw. RPräs und zugleich mittelbar vom RT abhängig (Dualismus). Der RT sprach nach der Ernennung durch den RPräs entweder ausdrücklich der Regierung sein Vertrauen aus, oder wenn nicht, so galt die Fiktion seines Bestehens bis zum Vertrauensentzug. Rein formal - konstruktiv ist die grundgesetzliche Regelung derjenigen der RV von 1871 gleichartig : Der BK wird durch das Vertrauen eines einzigen Kreationsorgans, dem auch die alleinige Ablösungsfunktion zukommt, legitimiert. Durch Art. 69 II GG, der die Amtszeit eines jeden Regierungsmitglieds mit dem Zusammentritt eines neuen BTs enden läßt (7) und somit

(4) Scheuner, a.a.O., AöR 1927, (13) S. 228

(5) Stern weist in seinem Diskussionsbeitrag in PVS 1964, S. 38, zu Recht darauf hin, daß es für eine Theorie des Parlamentarismus in erster Linie auf das konkrete Verfassungssystem ankommt.

(6) Die präsidialen Rechte bei der Regierungsbildung können nicht mit dem Begriff des Vertrauens erfaßt werden. Das Kabinettsbildungsrecht des Kanzlers ist Ausdruck delegierten, nicht originären und dem parlamentarischen gleichrangigen Vertrauens.

(7) Diese alleinige Abhängigkeit des kreierten Organs vom Kreationsorgan und Beendigung der Amtsdauer des kreierten Organs mit der des Kreationsorgans gilt nach Art 64, 69 II GG auch für die BM in ihrer

nach Wahlen immer eine Regierungsneubildung erforderlich macht, wird darüber hinaus deutlich, daß die Legitimation, die der BK von seinem Kreationsorgan empfängt (8), an dessen Erneuerung geknüpft ist. Die parlamentarische Diskontinuität, die letztlich den Sinn hat, die politischen Entwicklungsmöglichkeiten des neugewählten BTs in keiner Weise zu präjudizieren (9), und damit auch die Wahlentscheidung aufwertet - wofür bei der starken Betonung der repräsentativen Komponente des GG eine gewisse Notwendigkeit besteht -, wird so mittelbar auf die BReg ausgedehnt, die in Abhängigkeit vom neu zusammengetretenen BT neu gebildet wird. -

Exkurs. Parlamentarisches Anfangsvertrauen (Kanzlerwahl) durch den gemeinsamen Ausschuß nach Art 115 e I, 115 h II, 115 a, 53 a GG

Das siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des GG, die sog. Notstandsverfassung (1) hat das Prinzip, daß ein BK nur aufgrund des parlamentarischen Anfangsvertrauens ins Amt gelangen kann, durchbrochen. Hierin wird deutlich, wie tief die Notstandsverfassung nicht nur in die grundrechtliche, sondern auch in die organisatorische Verfassungsstruktur eingreift (2). Im Verteidigungsfall, dessen Festlegung jetzt Art 115 a GG regelt, kann nämlich hinfort der gemeinsame Ausschuß mit 2/3-Mehrheit (3) selbständig feststellen, daß "dem rechtzeitigen Zusammentritt des BTs unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist", und dadurch "die Stellung von BT und BR" erhalten so-

---

Abhängigkeit vom BK, worin man ebenfalls einen Ausdruck der theoretischen Folgerichtigkeit des GG erblicken mag. Vgl. Karl Laufkötter, a. a. O., S. 94-103 a, der eine ausführliche, systematisch durchdachte Auslegung von Art 69 II GG bringt.

(8) Bei den Vätern des GG hat bei der Einführung des parlamentarischen Anfangsvertrauens freilich unverkennbar auch ein pädagogisches Argument mitgespielt: Das Parlament sollte nach der Wahl bereits deutlich in seine Verantwortung gerufen werden. Vgl. Laufkötter, a. a. O., S. 95, mit dort zitierten Äußerungen des Abgeordneten von Brentano.

(9) Siehe dazu Ulrich Scheuner, Vom Nutzen der Diskontinuität zwischen den Legislaturperioden, in: DöV 1965, S. 510-513

(1) Vgl. BGBl vom 27. Juni 1968, S. 709 ff.

(2) Im Vordergrund der politischen, auch der wissenschaftlichen Diskussion standen zumeist die grundrechtlichen Aspekte. Vgl. etwa K. H. Hall, Notstandsverfassung und Grundrechteinschränkungen, in: JZ 1968, S. 159-167

(3) Vgl. die Einzelheiten des Mehrheitserfordernisses in Art 115 e I GG.

wie "deren Rechte einheitlich wahrnehmen". Darunter werden auch die Kanzlerwahlrechte des BTs aus Art 63, 67, 68 I 2 GG verstanden, wie aus Art 115 a II GG hervorgeht. Diese Vorschrift muß dahin ausgelegt werden, daß in Art 63 I - 3 GG an die Stelle des Parlaments der gemeinsame Ausschuß tritt. Die Wahl eines Minderheitskanzlers nach Art 63 IV GG dagegen scheint ausgeschlossen, Art 115 h I 1 GG. Das Mehrheitserfordernis bei der Kanzlerwahl im Wege des konstruktiven Mißtrauens oder nach verneinter Vertrauensfrage wird auf zwei Drittel der Mitglieder des gemeinsamen Ausschusses gegenüber Art 67, 68 I 2 GG erhöht, Art 115 h II 2 GG.

Wird also im Verteidigungsfall das Amt des BKs aufgrund Rücktritts oder Todes (was gerade hier praktisch werden kann) des Amtsinhabers vakant, so kann der Nachfolger unter den genannten Voraussetzungen vom Gemeinsamen Ausschuß, der zu zwei Dritteln aus Mitgliedern des BTs und zu einem Drittel aus Bundesratsmitgliedern besteht, wobei jedes Bundesland durch ein Mitglied vertreten wird, Art 53 a GG, demnach also von einem Gremium von 33 Personen gewählt werden (4).

Die Legitimationsbasis eines solchen BKs ist denkbar schmal, der Repräsentationsvorgang pyramidenhaft zugespitzt. Dennoch wird man diese Regelung, die sich deutlich von der des "ständigen Ausschusses" nach Art 45 GG, insbesondere dessen Absatz II, wo einem "parlamentarischen Hilfsorgan" (5) wesentlich geringere Recht eingeräumt sind, unterscheide. anderen denkbaren Alternativen vorziehen müssen, nach denen etwa ein zurückgetretener BK im Verteidigungsfall etwa nach Art 69 III GG um Geschäftsführung ersucht werden könnte oder ein verstorbener BK gem. § 8 S. 1 GeschOBReg vom Vizekanzler vertreten würde.

Sehr bedenklich erscheint allerdings trotz des angehobenen Mehrheitserfordernisses, daß der gemeinsame Ausschuß auch einen amtswilligen BK durch konstruktives Mißtrauen stürzen kann (6). Zwar soll der Gemeinsame Ausschuß die Rechte des BTs, insbesondere auch die Kontrollrechte, gegenüber der BReg im Verteidigungsfall wahren. Aber er ist eben nur ein Hilfsorgan, nicht das Parlament selbst. Spricht für die Kanzlerneuwahl durch den Gemeinsamen Ausschuß bei Amtsvakanz, daß keine bessere Alternativmöglichkeit gegeben ist, so ist aber nicht einzusehen,

---

(4) Die Abgeordneten werden vom BT entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt, Art 53 a I GG. Damit sind zum erstenmal im GG die Fraktionen genannt.

(5) Vgl. Maunz/Dürig, a. a. O., Art 45, Anm. 4

(6) Vgl. F. K. Fromme, Kanzlerwahl im Notstand, in : FAZ vom 11. Mai 1967, S. 2

warum ein noch vom parlamentarischen Vertrauen getragener amtswilliger Kanzler (das Fortbestehen des Vertrauens gilt bis zum ausdrücklichen Entzug) von einem so kleinen Gremium durch Neuwahl ersetzt werden kann.

2. Parlamentarisches Anfangsvertrauen imSystem der regierungsstabilisierenden Vorschriften des Grundgesetzes

a. Erschwerung des Vertrauensentzuges gegenüber dem BK

In den Überlegungen des parlamentarischen Rates, die insoweit ganz von der Regierungsinstabilität der Weimarer Republik beeinfluß waren (7), sollte das parlamentarische Anfangsvertrauen für den BK ein Element der Regierungsstabilität sein. Man sagte sich, einen Kanzler, den der BT selbst gewählt hat, wird er nicht ohne Grund stürzen. Die parlamentarische Kanzlerwahl hat jedoch umgekehrt eine weit gewichtigere Funktion. Angesichts der durch die übrigen das Regierungssystem ausgestaltenden Regelungen erreichten Regierungsstabilität, die der BReg Züge einer Regierung auf Zeit verleiht, erscheint das parlamentarische Anfangsvertrauen als unabdingbare Legitimationsbasis für die Amtsführung der BReg. Das GG hat nämlich die Möglichkeit des parlamentarischen Vertrauensentzuges und damit das Hauptmittel parlamentarischer Kontrolle zur Geltendmachung der Regierungsverantwortlichkeit (8) nicht unbedenklich beschränkt.

Art 67 GG bewahrt einen Kanzler vor dem Sturz, der keine parlamentarische Mehrheit mehr hinter sich hat, ja sogar von einer solchen bekämpft wird, nur eben auch keine homogene, zur Regierungsneubildung fähige absolute Mehrheit gegen sich hat. Auch eine zur Regierungsbildung willige relative Mehrheit, die größer sein kann als diejenige, die hinter dem amtierenden, möglicherweise auch schon nach Art 63 IV GG bestellten BK, steht, kann nicht zum Zuge kommen (9). Durch Art 68, 81 GG werden einem solchen Kanzler für eine Sechsmonatsfrist darüber hinaus noch außerordentliche Möglichkeiten der Gesetzgebung eröffnet (1).

---

(7) Vgl. F. K. Fromme, Von der WRV. . . , a. a. O., S. 79 ff und passim.

(8) Im Konzert der Mittel zur Geltendmachung parlamentarischer Regierungskontrolle hat der Vertrauensentzug, historisch betrachtet, den absoluten Vorrang; vgl. Andreas Sattler, Vertrauensfrage-Ersuchen und Art 67 GG, in DöV 1967, S. 766, besonders Anm. 11 mit weiteren Literaturhinweisen.

(9) Darauf macht Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 61 aufmerksam.

(1) Vgl. die Einzelheiten bei Jellinek/Schneider, VVDStRL 8, passim.

b. Exkurs : Die Unzulässigkeit des Vertrauensfrage-Ersuchens an den BK

Das Vertrauensfrage-Ersuchen des Parlaments an den BK, wie es im Beschluß des BTs vom 8. November 1966 zum Ausdruck kam, ist ein neuartiges umstrittenes Mittel parlamentarischer Regierungskontrolle (2).

Erich Küchenhoff, der sich als erster - soweit ersichtlich - wissenschaftlich mit diesem neuartigen Institut befaßte und seine Zulässigkeit bejahte, hat die These vertreten, daß ein nicht ausdrücklich geregeltes Mittel parlamentarischer Regierungskontrolle dem BT nur dann nicht zustehen könne, wenn es einer ausdrücklichen Regelung des GG widerspreche (3). Diesem Satz kann man zustimmen, wenn man ihn dahin ergänzt, daß auch der Widerspruch zum Sinngehalt, der in einer grundgesetzlichen Regelung zum Ausdruck kommt, die Unzulässigkeit zur Folge hat.

Küchenhoff begründet diese parlamentarische Zuständigkeitsvermutung mit einem eindeutigen "Kontroll-Vorrang" des BTs. Dieser m. E. unglückliche Begriff (4) will sagen, daß Parlament und Regierung sich nicht, wie es der Theorie Redslobs entsprechen würde, mit gleichgewichtigen Kontroll- und Gegenkontrollmitteln gegenüberstehen, sondern daß das Parlament über prinzipiell stärkere und zahlreichere Kontrollmittel verfügt. Betrachtet man die beschränkten Rechte der Parlamentsauflösung in Art 63 IV, 68 GG, so erweist sich diese Ansicht als richtig.

Nicht richtig gesehen wird aber von Küchenhoff die Tragweite parlamentarischer Regierungskontrolle nach dem GG (5). Indem Art 67 mit der Beschränkung des Regierungssturzes durch Vertrauensentzug, wie oben dargelegt, das Hauptmittel parlamentarischer Regierungskontrolle modifizierte, scheint auch ein Verdikt über alle anderen Mittel parlamentarischer Regierungskontrolle, die dem Sinngehalt dieser Modifizierung entgegenstehen, gesprochen zu sein.

Zunächst ist aber zu prüfen, ob das Vertrauensfrage-Ersuchen nicht schon gegen Art 68 GG verstößt, der das Stellen der Vertrauensfrage offenkun-

---

(2) Sollte es wegen Unvereinbarkeit mit Art 67 GG unzulässig sein, dann wäre das ein weiterer Anhalt, wie weitgehend der Vertrauensentzug nach dem GG beschränkt ist, was umgekehrt die hervorgehobene Bedeutung des parlamentarischen Anfangsvertrauens im Regierungssystem des GG erneut beleuchten würde.

(3) DöV 1967, S. 120

(4) Daß das kontrollierende Organ gegenüber dem kontrollierten aus diesem Gesichtspunkt eine übergeordnete Stellung hat, ist selbstverständlich.

(5) Das wird von Sattler, a. a. O., DöV 1967, S. 766, richtig hervorgehoben.

dig in das freie Ermessen des BKs stellt. Da der BK durch das Vertrauensfrage-Ersuchen aber nicht rechtlich gebunden werden kann, wird man in der politischen Bindung, die von einem diesbezüglichen Bundestagsbeschluß ausgeht, zwar eine tatsächliche Ermessenseinschränkung erblicken dürfen, aber deswegen eine solche parlamentarische Anregung noch nicht generell für unzulässig halten (6). Die Unzulässigkeit kann insbesondere nicht aus der in Art 20 II GG zum Ausdruck kommenden Gewaltenteilung gefolgert werden (7). Möglicherweise wird in Art 20 II GG die vollziehende Gewalt nur als Verwaltung aufgefaßt (8). Jedenfalls ergeben sich die Gewaltenhemmungen für den Bereich der Regierung im funktionellen Sinne im einzelnen aus dem III. und VI. Abschnitt des GG, wonach eben der BT die BReg in weitreichender - nur durch Art 67 beschränkter - Weise kontrolliert.

Kann man in einem Vertrauensfrage-Ersuchen also keinen Verstoß gegen Art 68 erblicken, so könnte seine Unzulässigkeit aber aus Art 67 GG folgen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Funktion, die ein Vertrauensfrage-Ersuchen nur haben kann, mit dem Sinngehalt des konstruktiven Mißtrauensvotums unvereinbar wäre. Man muß mit Sattler (9) gegen Küchenhoff (1), der dem Vertrauensfrage-Ersuchen eine ganze Skala verschiedener möglicher Funktionen beimißt (2), doch feststellen, daß in der politischen Praxis darin "in erster Linie eine Mißtrauenskundgebung des BTs gegenüber dem amtierenden BK und seiner Regierung gesehen werden muß, wie sie ähnlich in einem allgemeinen Mißbilligungsvotum zum Ausdruck käme (3). Kann es diese Institute nach dem

---

(6) Vgl. Sellamnn, a.a.O., S. 3[illegible] ff, 44 ff, 47 ff.

(7) Richtig Küchenhoff, a.a.O., DöV 1967, S. 119 f. Der Eigenbereich der Regierung besteht vor allem in sachlicher Hinsicht und kann nicht bei Fragen zulässiger oder unzulässiger parlamentarischer Kontrolle als Argument angeführt werden.

(8) Vgl. Bayer, a.a.O., DöV 1965, S. 754

(9) DöV 1967, S. 767

(1) DöV 1967, S. 118 f.

(2) Einmal unterschieden als negatives Vertrauensfrage-Ersuchen (Kampfmittel der Opposition), positives (der Regierungsmehrheit) und neutrales (Mehrheitsklärung), zum anderen nach den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, die sich durch das Vertrauensfrage-Ersuchen eröffnen. Die ganze gelehrsame Systematik kann sich jedenfalls nicht auf die konkreten Umstände des Vertrauensfrage-Ersuchens der SPD stützen, in dem eine Mißtrauensbekundung gegen den BK zum Ausdruck kam, damit verbunden allerdings auch der Versuch, die Koalitionsbereitschaft der FDP zu testen.

GG ohne Regierungssturz durch Kanzlerneuwahl geben ? Durch Art 67 GG sollte nach dem Willen des Parlamentarischen Rates einerseits verhindert werden, daß die Regierung durch destruktive, zur Neubildung nicht fähige Mehrheiten gestürzt wird, und zum anderen die Möglichkeit geschaffen werden, daß eine demokratische Minderheitsregierung notfalls den Staat gegen totalitäre Flügelfraktionen, die zusammen über die Mehrheit im Parlament verfügen (4), verteidigen kann (5). Beiden Funktionen entspricht der Wille des Parlamentarischen Rates, der auch in dem Wörtchen "nur" in Art 67 GG zum Ausdruck kommt, daß allgemeine parlamentarische Unzufriedenheit mit der Regierung nur im Wege der Regierungsneubildung artikuliert werden soll (6). Diesem Sinn würde es nicht entsprechen, wenn man ein Vertrauensfrage-Ersuchen, in dem eine Mißtrauenskundgebung zu erblicken ist, aber kein Weg der Regierungsneubildung gewiesen wird, als zulässig betrachtet.

Man kann sich natürlich fragen, ob angesichts gewichtiger kritischer Stimmen (7) Art 67 GG nicht restriktiv und vom Willen des Verfassungsgebers, der ihn extensiv auslegte, unabhängig interpretiert werden muß. Man hat die Brauchbarkeit des Art 67 GG als Mittel der Regierungsstabilisierung generell angezweifelt und darauf verwiesen, daß unsere gegenwärtige Stabilität auf das Parteiensystem, nicht auf das konstruktive Mißtrauensvotum zurückzuführen ist, was sicher richtig ist. Ebenso hat man die berechtigte Frage gestellt, ob die Wirkmöglichkeiten einer nach Art 67 GG amtierenden Regierung größer sind als die nur einer geschäftsführenden Regierung (8). Die Problematik unter dem Gesichtspunkt legitimierter Herrschaftsausübung haben wir oben erörtert. Schließlich hat Sattler dieser Kritik die beachtliche, in der Praxis aber wohl nicht bestätigte Bemerkung angefügt, daß Art 67 politisch-psychologische Rückwirkungen haben könnte, indem er das Bewußtsein dafür trübe, daß parlamentarische Regierung parlamentarische Mehrheitsregierung heißt (9).

Aber alle Kritik an Art 67 krankt letztlich daran, daß sie sich nicht auf praktische Beispiele berufen kann (1). Man kann nicht wissen, wie die

(4) Art 21 Abs. 2 GG sollte diese Möglichkeit aber verhindern.

(5) Vgl. F. K. Fromme, a.a.O., S. 84; Sattler, a.a.O., DöV 1967, S. 771

(6) Siehe dazu Sattler, DöV 1967, S. 766 f.

(7) Eine Zusammenstellung bei von Mangoldt-Klein, Anm. II 3 b-d zu Art 67, S. 1291-1294

(8) Art 81 GG wird, schon wegen seiner zeitlichen Begrenzung, nicht wesentlich zur Lebensfähigkeit der Regierung beitragen; vgl. Scheuner, DöV 1967, S. 634

(9) Vgl. DöV 1967, S. 772

Vorschrift, die den Vätern des GG so am Herzen lag, in den Fällen, für die sie gedacht ist und deren Wiederkehr nicht gänzlich ausgeschlossen ist, sich wirklich bewährt. Ich halte deshalb eine historische, d.h. im konkreten Fall eine weite und nicht eine restriktive (2) Interpretation für richtig. Demnach sollten allgemeine Mißbilligungsvoten gegen den Kanzler ausgeschlossen sein, was auch ein Vertrauensfrage-Ersuchen als unvereinbar mit Art 67 GG erscheinen läßt.

Ist also der Vertrauensentzug nach dem GG, der nicht gleichzeitig mit einer Kanzlerwahl verbunden ist, derart erschwert, daß Mittel parlamentarischer Regierungskontrolle, die diesem Sinngehalt des Art 67 GG widerstreiten, als unzulässig betrachtet werden müssen, so wird einmal mehr die Herausgehobene Bedeutung des parlamentarischen Anfangsvertrauens als Legitimationsbasis der BReg deutlich.

c. Unabhängigkeit der BM vom parlamentarischen Vertrauen

Darüber hinaus sind, unbeschadet ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit und der vielfältigen Möglichkeiten, diese geltendzumachen, bis hin zum Ersuchen des Parlaments an den BK, dem BPräs einen BM zur Entlassung vorzuschlagen (3), die BM nach dem GG vom parlamentarischen Vertrauen unabhängig. Da die Verfassung weder die Parlamentswahl der Minister noch die Bestätigung des Kabinetts durch das Parlament, wie sie einige Landesverfassungen vorsehen, kennt, gelangen die BM ohne parlamentarisches Anfangsvertrauen in ihre Ämter und können nicht durch Mißtrauensvotum gestürzt werden. Da ihre Amtszeit aber mit der des BKs endet, Art 69 II GG, eröffnet ein Kanzlersturz oder Rücktritt auch die Möglichkeit des Ministersturzes.

---

(1) Einziger praktischer Anwendungsfall in einem Bundesland : Sturz der Regierung Arnold in NRW am 20.2.1956. Wegen Art 44 II S.3 Bayr. Verf., der das Verhältnis Regierung/Parlament andersartig regelt, wird die Ministerpräsidentenneuwahl vom 16.10.1957 nicht hierzu zu zählen sein.

(2) Sattler, a.a.O., DöV 1967, S.772 f, scheint de lege ferenda Art 67 GG abschaffen zu wollen, legt ihn jetzt aber weit aus. Das Maßvolle eines solchen Interpretationsvorgehens ist hervorzuheben. Realistischer wäre, bei solch weitreichenden Bedenken dann aber eine restriktive Auslegung, da in absehbarer Zukunft eine verfassungsändernde Parlamentsmehrheit nicht an die Abschaffung von Art 67 GG denken wird.

(3) Vgl. Georg von Wick, Die Verantwortlichkeit der BM, in : DöV 1956, S.113-115; Oskar Schneider, Die Ministerverantwortlichkeit in der BRD, Würzburger jur. Diss., 1959; a.A. Heinz Monz, Die parlamen-

Der Parlamentarische Rat erwog eine Reihe von Gründen, die ihn zu dieser Regelung veranlaßten. Hauptsächlich wollten die Väter des GG damit die notwendige Kabinettseinheit und -solidarität festigen, wie in der immer wieder gebrauchten und zitierten Metapher zum Ausdruck kommt, daß keine Minister aus dem Kabinett "herausgeschossen" werden sollten (4). Der BK sollte aber auch durch seine eigenständige Entlassungskompetenz seine Richtlinien gegen dissentierende Kabinettsmitglieder durchsetzen können (5). Freilich muß dabei auf den Widerspruch zu Art 65 S. 2 GG verwiesen werden, wonach die BM im Rahmen der Kanzlerrichtlinien selbständig ihren Geschäftsbereich leiten, aber dafür nicht des parlamentarischen Vertrauens bedürfen (6). Eine weitere Erwägung drängte sich im Parlamentarischen Rat auf, als man die Wahl eines Minderheitskanzlers ins Auge faßte und schließlich gemäß Art 63 IV GG normierte. Ein solcher Kanzler wird nur ein Kabinett zusammenstellen und -halten können, wenn dessen Mitglieder vom parlamentarischen Vertrauen unabhängig sind (7).

Der Parlamentarische Rat, in dem vor allem der Abgeordnete Carlo Schmid die Tragweite der Regelung erkannte (8), glaubte aufgrund der Weimarer Erfahrung, daß die der Kanzlerwahl vorausgehenden Verhandlungen auch die Regierungszusammensetzung umfassen werden, so daß im Vertrauen, das dem BK in der Parlamentswahl ausgesprochen wird, auch eine Vorausbilligung seines Kabinetts liege (9). Diesen Gedanken werden wir heute dogmatisch präziser dahin verstehen, daß der Kanzler bei der Kabinettsbildung das ihm ausgesprochene parlamentarische Vertrauen ermessensfrei weiterdelegiert.

---

tarische Verantwortlichkeit im deutschen Staatsrecht einst und heute, Göttingen, 1965, S. 42. Eine Zusammenstellung aller Mittel zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit bei Küchenhoff, a. a. O., DöV 1967, S. 117 f, und Sattler, a. a. O., DöV 1967, S. 766 Anm. 8

(4) Vgl. Münch, a. a. O., S. 150

(5) Der Abgeordnete Dehler sprach einmal bei lebhaftem Widerspruch des Abgeordneten Renner davon, daß der BK geradezu ein "Schlächter" seiner Ministerkollegen genannt werden könnte.

(6) Vgl. Schüle, AöR 80, (1955/56), S. 382; v. Grewe zit. bei von Mangoldt-Klein, Art 67 II 3 d, S. 1294

(7) Vgl. etwa die Ausführungen des Abgeordneten Katz in der 33. Sitzung d. HA vom 8. Januar 1949, S. 147

(8) Vgl. seine Ausführungen ebd.

(9) Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Dehler, ebd.

3. Parlamentarisches Anfangsvertrauen und Regierungskontrolle

Neben der parlamentarischen Kreationsabhängigkeit kommt in der Kontrollabhängigkeit der BReg vom BT die parlamentarische Regierungsweise nach dem GG zum Ausdruck. Nun sind die parlamentarische Regierungskontrolle (1), und damit verbunden das Problem der Opposition (2), neben den irrationalen Einflüssen auf die Wahlentscheidung heute die eigentlich pathologischen Seiten des parlamentarischen Regierungssystems.

Zum einen macht sich der auch durch parlamentarische Hilfsdienste (3) nicht auszugleichende Informationsnachteil der Abgeordneten gegenüber der Regierung angesichts des stets komplizierter werdenden Exekutivhandelns immer stärker bemerkbar. Zum anderen aber besteht eine weitgehende Kontrollunwilligkeit der Parlamentsmehrheit gegenüber der von ihrem Vertrauen getragenen und mit ihr parteipolitisch identischen Regierung. Unterscheidet man aber mit Eschenburg Richtungs- und Leistungskontrolle (4), so ist es zwar systemgerecht, wenn die Mehrheit die Richtungskontrolle unterläßt, sie verkennt aber ihre gegenüber der BReg eigenständige Funktion, wenn sie auch keine Leistungskontrolle übt (5).

---

(1) Vgl. Richard Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, Schweiz. Juristenverein 100 (1960), S. 168 ff, 257 ff; Gerhard Leibholz, die Kontrollfunktion des Parlaments, in : Macht und Ohnmacht der Parlamente, Schriftenreihe der Friedrich Naumann Stiftung zu Politik und Zeitgeschichte Nr. 9, S. 57 ff.

(2) Vgl. dazu W. Hennis, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft, in : Gesellschaft, Staat, Erziehung 5 (1956), S. 205 ff, Siegfried Landshut, Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition, in : Festschr. f. A. Rüstow, Winterthur, 1955, S. 214 ff, Dolf Sternberger, Über parlamentarische Opposition, ebd., S. 301 ff, Otto Kirchheimer, Wandlungen der politischen Opposition, 1957, jetzt in : Politik und Verfassung, Frankfurt, 1964, S. 123-150, Manfred Friedrich, Opposition ohne Alternative, Köln, 1962, Waldemar Besson, Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in : PVS 1962, S. 225-241

(3) Vgl. dazu Jenz Odewald, Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der BRD, Berlin, 1967, S. 109 ff.

(4) Staat, a. a. O., S. 608 f, 678; siehe auch : Die Macht der Beziehungen, in : Die Zeit Nr. 2 vom 12. 1. 1968

(5) Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 35 Anm. 67, glaubt, solche Leistungskontrolle in der Praxis feststellen zu können. "Mir scheint aber, daß gerade in Deutschland die alte Spannung zwischen Parlament und Bürokratie immer noch stark nachwirkt und auch das Verhältnis von Mehrheit und Regierung beeinflußt."

Hauptsächlich ist die parlamentarische Kontrollfunktion jedoch der Opposition zugeordnet. Bei homogenen Mehrheitsfraktionen ist es dieser aber nicht möglich, die Hauptmittel parlamentarischer Regierungskontrolle (das konstruktive Mißtrauensvotum und die Verneinung der Vertrauensfrage) zur Anwendung zu bringen, ihr verbleiben aber die Kontrollmittel qualifizierter parlamentarischer Minderheiten (6), die trotz deutlichen Funktionswandels, (z.B. der Untersuchungsausschüsse) immer noch eine gewisse Wirkung auf die Regierung haben; vor allem wegen ihrer Ausstrahlung auf die öffentliche Meinung (7).

Das Problem ineffektiver parlamentarischer Opposition in der BRD hängt darüber hinaus mit den spezifischen Eigenarten unseres Parteiensystems zusammen, das noch zu keinem echten Regierungswechsel auf Bundesebene geführt hat. Das Aufkommen einer außerparlamentarischen Opposition (8), das in seinen vielfältigen Ursachen noch nicht erkannt ist, scheint jedenfalls auch ein deutliches Indiz für die Pathologie parlamentarischer Regierungskontrolle heute zu sein. Für eine nicht ausreichend kontrollierte Regierung erscheint wiederum die parlamentarische Kanzlerwahl als Legitimationsbasis der Herrschaft von um so größerer Bedeutung. -

Nach diesem kurzen Überblick über die Regierungsstabilität in der BRD wird man zusammenfassend sagen können, daß Art 63 GG (9), der das Erfordernis des parlamentarischen Anfangsvertrauens für den BK normiert, gleichwertig neben Art 67 GG als regierungssystem-bestimmende Norm tritt. Parlamentarische Regierungsbildung ist nach dem GG und in der Verfassungspraxis der entscheidenste Vorgang in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung.

(6) Beispielsweise Art 39 III S.3, 44 I S.1 GG und §§ 105 ff GeschOBT.

(7) Zu weitgehend deshalb Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, Köln, 1963, S. 135, der die parlamentarische Kontrolle durch die Opposition ein "Ammenmärchen" nennt.

(8) Zur Rechtsgrundlage vgl. Andreas Hamann, Das Recht auf Opposition und seine Geltung im außerparlamentarischen Bereich, in : PVS 1962, S. 242-255. Zum politischen Begriff siehe Joachim Raschke, Strukturwandel des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, in : Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/68 vom 1. Mai 1968, S. 12-15

(9) Im Kommissionsbericht "Zur Neugestaltung des Wahlrechts...", a.a.O., S. 22, wird die Meinung vertreten, daß diese Funktion des Art 63 noch nicht voll in das Bewußtsein der Wähler gedrungen sei.

II. Die parlamentarische Kreationsfunktion und das Recht der politischen Parteien, an der Regierungsbildung mitzuwirken

1. Regierungsbildungskompetenzen, -verfahren und -prozeß

Seit das Parlament - wenn auch anfangs nur mittelbar - einen Anteil an der Kreationsfunktion für die Regierung hat, vollzieht sich in Deutschland die Praxis der Regierungsbildung unter der aktiven und entscheidenden Teilnahme der Parlamentsfraktionen und Parteien. Entsprechend der Rechtslage am Ende des Kaiserreiches und unter der WRV wurde aus dieser Tatsache von der Lehre aber nicht der Schluß gezogen, daß die Parteien unter die Kreationsorgane einzureihen seien. Es gab für diese keine verfassungsrechtlich anerkannte Funktion bei der Regierungsbildung, wiewohl ihr Anteil daran schon eine gewisse politische Regelhaftigkeit aufwies. Nun sind die politischen Parteien auch im VI. Abschnitt des GG nicht als Kompetenzträger bei der Regierungsbildung genannt, wie etwa in Art 56 der israelischen Verfassung, wo es heißt, daß der Präsident den Ministerpräsidenten "nach Beratung mit den Führern der politischen Parteien ernennt" (1), oder wie indirekt in Art 45 der französischen Verfassung von 1946, die von den "consultations d'usage" spricht, welche der Ministerpräsidentenernennung vorausgehen. Kommt den politischen Parteien nach dem GG eine Mitwirkungskompetenz an der Regierungsbildung zu, so bedurfte es ihrer Erwähnung im VI. Abschnitt der Verfassung nicht. Sie hätte ihre Grundlage in Art 21 I S.1 GG, eventuell ausgefüllt durch § 1 II ParteiG, welche Vorschriften im Wege systematischer Verfassungsauslegung dann Art 63 ff GG ergänzten (2), zumal Art 21 sich im II. Abschnitt des GG findet, einer Art - cum grano salis gesprochen - allgemeinen Teils des Verfassungsorganisationsrechts der BRD (3). Unbezweifelbar haben die Parteien ja nach dieser Vorschrift, ergänzt und konkretisiert durch §§ 19, 23 BWahlG, §§ 17-22 ParteiG, eine Funktion als Wahlvorbereitungsorganisationen, obwohl sie auch nicht in Art 20 II S.2, 38 I, S.1 GG, den Hauptnormen über die Bundestagswahl, genannt sind. Ob sie darüber hinaus auch eine rechtlich aner-

(1) Arnold Steinbrenner, Grundgesetz und Regierungsbildung, Heidelberger jur. Diss., 1951, S.39, findet, daß eine solche Regelung die Dinge beim Namen nennt.

(2) Insofern Eschenburg, Staat, a.a.O., S. 681, nicht ganz zutreffend, wenn er sagt: "Die Verfassung weiß nichts von diesen Verhandlungen der Parteien."

(3) Allerdings finden sich im II. Abschnitt auch Vorschriften, die sonst nirgends untergebracht werden konnten; vgl. etwa Art 22, 27, 29, 35, 36 GG.

kannte Funktion bei der Regierungsbildung haben, wird im folgenden zu prüfen sein.

Doch zuvor bedarf es der Rechtfertigung, warum die parlamentarische Kreationsfunktion in den Mittelpunkt der Regierungsbildung gestellt wird, wie es oben bei Erörterung des parlamentarischen Vertrauens geschehen ist, und nicht etwa die Parteienmitwirkung, die schon rein zeitlich dem Parlamentsbeschluß der Kanzlerwahl vorausgeht. Nach Ansicht vieler Autoren heute handelt es sich nämlich sogar nicht nur um eine zeitliche Rangfolge, sondern auch um eine solche von "efficient parts" und "dignified parts of the constitution" (4). Regierungsbildung nach Art 63 ff GG sei nur noch eine formelle Sanktion der in den Parteiverhandlungen gefallenen Entscheidungen (5).

Ist es wirklich so, daß die das Regierungssystem ausgestaltenden Vorschriften des VI. Abschnitts des GG keine größere normative Kraft mehr entfalten als die einer formellen Weihe ? Wenn wir nach jenem berühmten Wort von R. Smend die geschriebene Verfassung als "Anregung und Schranke" des Verfassungslebens (6), genauer des Integrationsprozesses, der die staatliche Einheitsbildung zum Ziele hat, begreifen, dann finden sich die

---

(4) Vgl. D. Sternberg, Lebende Verfassung, Meisenheim, 1956, S. 121, anspielend auf die bekannte Unterscheidung von Walter Bagehot. Zusammenstellung der Kritik bei Christian Bartelt, Regierungsbildung nach dem GG, Marburger jur. Diss., 1960, S. 110 ff. Diese Kritik fügt sich ein in das grundlegendere Thema des Verhältnisses von Parteienherrschaft und Staatsgewalt. Dafür darf auf die Zusammenfassung von W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen, 1964, S. 1-12, 80-89, hingewiesen werden, ohne allerdings seine Meinung teilen zu können.

(5) Auch das gegenwärtig starke Interesse der Rechtslehre an Koalitionsvereinbarungen, wofür es freilich auch ein Nachholbedürfnis gibt, ist ein deutlicher Fingerzeig in dieser Richtung. Es ist nur konsequent, das Parteienwirken zu "verrechtlichen", wenn dort allein der Ort der das Staatsleben gestaltenden Entscheidungen zu suchen ist. Deutlich bei G. Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner GG, in : Recht-Staat, Wirtschaft, Band 3, S. 99-125, und in den späteren Schriften. Im Schrifttum über Koalitionsvereinbarungen haben allein Schüle, Maiwald und Kewening der Verrechtlichungstendenz widerstanden.

(6) Verfassung und Verfassungsrecht, jetzt in : Staatsrechtliche Abhandlungen, a. a. O., S. 193. Zum Smend'schen Verfassungsbegriff ganz allgemein ebd., S. 187-198, besonders S. 182: "Die Verfassung ist die Rechtsordnung des Staates, genauer des Lebens, in dem der Staat

den politischen Prozeß anregenden Kompetenzen doch wohl nicht nur in Art 21 I 1 GG, die beschränkenden Vorschriften nicht nur im Regierungsbildungsverfahren der Art 63/64 GG. Der VI. Abschnitt der Verfassung normiert ja nicht nur ein Verfahren, - auch darin liegt schon seine große Bedeutung für rationale, verantwortliche und legitimierende Herrschaftsbestellung, die durchaus auch prozeßgestaltende Kraft hat (ohne das Verfahren der Art 63/64 GG kann keine Regierung ins Amt gelangen, ein vorausgehender politischer Prozeß aber ist kein unabdingbares Erfordernis der Herrschaftsbestellung (6a)) - vielmehr sind seine Kompetenzen für den BPräs, den BT und den BK mächtige Anregungen auch zu eigenständigem Tätigwerden. Aus dem VI. Abschnitt des GG entnehmen wir, daß im Mittelpunkt des ganzen komplizierten Unternehmens parlamentarischer Regierungsbildung die Kreationsfunktion des BTs steht, Art 63 III, 63 II S.2, 67, 68 I S.2, 69 II GG. Freilich setzt diese Auffassung voraus, daß man in Art 63 ff GG das Parlament in seiner konkret-historischen Erscheinungsform, also als einen gegliederten, in Fraktionen zerfallenden Körper begreift und daß man die repräsentativen Kompetenzen der Abgeordneten, Art 38 I S.2 GG, des BPräs, Art 63 GG, des BKs, Art 64 I GG durch die plebiszitäre Komponente des Art 21 I S.1 GG ergänzt sieht (6b). Parlamentarische Regierungsbildung erfolgt also in einem komplizierten Miteinander von Parteien, Fraktionen, Abgeordneten, BT, BPräs und BK, wobei im Rahmen dieser Arbeit die Einflüsse von seiten der Verbände und der öffentlichen Meinung noch ausgeklammert bleiben.

Da historisch und de lege lata das Parlament das Organ darstellt, auf das die Parteien am stärksten bezogen sind, ist es gerechtfertigt, die grundsätzlichen Aspekte ihrer Funktion bei der Regierungsbildung im Rahmen der parlamentarischen Kreationsfunktion zu erörtern, um dann bei der nach dem GG deutlich getrennten Kanzlerbestellung und Kabinettsbildung die Einzelheiten auch ihres Einflusses auf BPräs und BK zu behandeln.

---

seine Lebenswirklichkeit hat, nämlich seines Integrationsprozesses. Der Sinn des Prozesses ist die immer neue Herstellung der Lebenstotalität des Staates , und die Verfassung ist die gesetzliche Normierung einzelner Seiten dieses Prozesses."

(6a) Vgl. auch Harald Weber, a.a.O., S.47 f.

(6b) Vgl. Christoph Sasse, Koalitionsvereinbarungen und GG, in : JZ 1961, S.724

2. Rechtsgrundlage der Mitwirkungskompetenz

Die Ansicht, daß der weitreichende Verfassungsauftrag an die Parteien aus Art 21 I S.1 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, auch die Einzelfunktion : Teilnahme an der Regierungsbildung enthalte, ist nicht unbestritten. Anknüpfend an den Wortlaut der Vorschrift ("Willensbildung des Volkes") will im Hinblick auf Art 20 II S.2 GG, wonach das Volk nur in Wahlen und Abstimmungen eigenständig die Staatsgewalt ausübt, eine Lehre in den Parteien nur Wahlvorbereitungsorganisationen sehen (7). Rechtsvergleichend könnte diese Meinung etwa auf Art 4 der französischen Verfassung vom 28. September 1958 verweisen, wo es heißt : "Die politischen Parteien und Gruppen wirken beim Ausdruck des Volkswillens durch die Wahl mit" (7a).

Der Gesetzgeber des § 1 II ParteiG war offenbar anderer Meinung, wenn er bestimmt, daß die Parteien auch "auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen" sowie "die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen" (8). Indes kann man die Mitwirkungskompetenz an der Regierungsbildung nicht allein auf das ParteiG stützen. Denn der Regelungsauftrag an den Gesetzgeber aus Art 21 III GG, dem der BT unter dem finanziellen Druck des Parteienfinanzierungsurteils auf die Parteien nun endlich nachgekommen ist, hat sich nur auf solche Materien bezogen, die in Art 21 GG selbst thematisch angesprochen sind (9). Das ParteiG kann darüber hinaus keine neuen Funktionszuweisungen begründen, lediglich im GG angelegte näher ausführen (1).

---

(7) Vgl.Seifert,DöV 1956,S.2;Jesch,a.a.O.,S.100: Parteien "haben politisch und juristisch keinen anderen Sinn, als die Volksvertretung zu bilden, indem sie ihre durch Wahl des Volkes anerkannten Exponenten in das Parlament senden. "Deutliche Anklänge an diese Auffassung enthält auch BVerfGE 19, S. 56, 98, 101

(7a) Vgl. die Auslegung dieser Vorschrift bei Scheuner, (Diskussionsbeitrag) in VVDStRL 17, S.111

(8) § 1 II des Entwurfes zum ParteiG hat herbe Kritik erfahren : "Verschwommen, ungenau und sehr unterschiedlicher Interpretation zugänglich", so 16 Berliner Politologen in : DöV 1967, S. 265. Ablehnend auch : Walter Breithaupt, Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967, in : JZ 1967, S. 561. Scheuner hat dem entgegengehalten, daß der Gesetzgeber gut daran getan habe, "in § 1 durch eine normative Klarstellung der Aufgaben und Funktion moderner Parteien"(DöV 1967, S.343) "auch gesetzgeberisch erziehend zu wirken" (DöV

Die einzelnen Funktionen der politischen Parteien sind also aus Art 21 I S.1, und zwar im Zusammenhang des demokratischen Prinzips, Art 20 I GG und des parlamentarischen Regierungssystems, Art 67, 63 GG, abzuleiten.

3. Parteienmitwirkung und Demokratieprinzip

Historisch gesehen erscheint die Einflußnahme der politischen Parteien auf Parlament und Regierung als eine Funktionsbedingung des parlamentarischen Regierungssystems (2).

Heute versucht die Lehre, am deutlichsten Konrad Hesse (3), sie darüber hinaus unmittelbar aus dem Demokratiebegriff zu rechtfertigen. Wenn im "Verfassungsgefüge des GG... das demokratische Prinzip die Art und Weise aufgegebener politischer Einheitsbildung" bestimmt (4), dann sind es vor allem drei Elemente des vielschichtigen "verfassungsrechtlich maßgeblichen" (5) Demokratiebegriffs, die bei solcher Ableitung der Parteienfunktionen zu beachten sind : Die in Art 20 II S.1 GG zum Ausdruck kommende Volkssouveränität sowie die unmittelbare (plebiszitäre) und die mittelbare (repräsentative) Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk, Art 20 II S.2 GG. Regierungsbildung als ein im VI. Abschnitt des GG den Repräsentativorganen BPräs, BT und BK zugeordneter Vorgang personeller staatlicher Integretation scheint prima facie ohne Teilnahme des souveränen Volkes zu erfolgen, und somit scheinen die Parteien als die Selbstorganisationen des Volkes ebenfalls

---

1968, S.90). Daß Gesetzesbestimmungen auf pädagogischen Motiven beruhen können, ist zu bedenken. Aber eine "normative Klarstellung" ist doch wohl durch § 1 Abs.2 ParteiG nicht erfolgt. Die Vorschrift erinnert stark an die "öffentliche Aufgabe" der Presse, vgl. § 3 der meisten Landespressegesetze.

(9) Vgl. rechtliche Ordnung des Parteienwesens, 2. Aufl., 1958, S.114; Maunz-Dürig, a.a.O., Art 21 Anm.50. Allgemeine Meinung.

(1) Scheuner, Parteigesetz und Verfassungsrecht in : DöV 1968, S.88

(2) Vgl. Bermbach, a.a.O., PVS 1967, S.52 mit Verweis auf Willy Hasbach, Die moderne Demokratie, Jena, 1912, S.167

(3) VVDStRL 17, S.17; Grundzüge, a.a.O., S.60, 63, 66 ff.

(4) Hesse, Grundzüge, a.a.O., S.53

(5) Hesse, ebd. S.52. Maßgeblich ist der Verfassungsrechtsbegriff der Demokratie, der freilich auch geschichtlich und ideengeschichtlich bestimmt ist. Unklar oft die Rspr. des BVerfG zum Begriff der "freiheitlich-demokratischen Grundordnung", vgl. Leibholz-Ring, GG, Köln, 1966, Art 18, Anm.1; Art 21, Anm.14

davon ausgeschlossen zu sein. Denn sie können zwar Träger von Kompetenzen des Volkes sein, auch in dem Sinn, daß diese nur durch ihre Artikulation überhaupt wirksam ausgeübt werden können (6), aber jedenfalls nicht mehr Rechte als dieses haben. Doch wird das Volk durch Art 20 II GG wirklich darauf beschränkt, unmittelbare Staatsgewalt nur in Wahlen, Abstimmungen und als pouvoir constituant nach Art 146 GG auszuüben ?

Zwar hat das Repräsentativprinzip zur Folge, daß das souveräne Volk von allen weiteren rechtsverbindlichen Entscheidungen ausgeschaltet bleibt. Regierungsbildung kann als rechtswirksame Übertragung der Regierungsämter ohne jedwede Teilnahme des Volkes und der politischen Parteien erfolgen. Es schließt aber nicht aus, daß die Staatswillensbildung, also der Prozeß des Zustandekommens der Staatsorganentscheidungen, sich in Offenheit gegenüber der Volkswillensbildung vollzieht, auf der sie - d.i. der legitimierende Sinn der Wahlen - ohnehin aufruht (7). Es ist nämlich nicht ersichtlich und historisch auch als unbegründet anzusehen, daß die in periodischen Intervallen (nach Art 39 I 1 GG alle vier Jahre und nach Auflösung des BTs gemäß Art 63 IV, 68 I S.1 GG) erfolgende, von den Parteien präformierte Wahlentscheidung des souveränen Volkes auf rationaler Grundlage und dadurch mit legitimierender Kraft für die Repräsentanten gefällt wird, wenn die Aktivbürgerschaft und ihre Selbstorganisation, die Parteien, zwischenzeitlich, von politischer Teilhabe ausgeschlossen, in den Wartestand treten.

Der Einwand liegt nahe, daß die Betätigung der Parteien in jenem vielberufenen "Bereich der Vorformung des politischen Willens" (8), in dem auch die Grundrechte aus Art 5, 8, 9 GG ihren Sinngehalt entfalten, ausreichende politische Teilhabe ermöglicht, so daß darüber hinaus die Geltendmachung der "auf diese Weise formierten Bestrebungen auf der nächsten Stufe, der der institutionalisierten Willensbildung in Parlament und Regierung", wie sie Hesse beschreibt (9), nicht erforderlich sei; zu-

(6) Leibholz, a.a.O., in : Recht-Staat-Wirtschaft, S.104

(7) Vgl. Scheuner, DöV 1968, S. 89; Leibholz-Festschr. Bd. 2, S. 900

(8) Vgl. Scheuner, Der Staat und die intermediären Kräfte, in : Z. f. ev. Ethik 1 (1957), S.34 ff.

(9) Grundzüge, a.a.O., S. 60. Die Terminologie der politischen Willensbildung ist noch weitgehend ungesichert. Die von Hesse vorgenommene Unterscheidung von "Vorformung des politischen Willens" und "Einflußnahme auf die Staatswillensbildung" geht im Ansatz auf Christian Friedrich Menger, Zur verfassungsrechtlichen

mal da sich institutionalisierte Staatlichkeit verfassungsgeschichtlich (1) als Voraussetzung rationalisierter, verantwortlicher und persönlicher Macht beschränkender (2) Herrschaftsausübung erwiesen hat und mit der Parteieneinflußnahme ein "Verlust an instituionalisierter Staatlichkeit" (3) verbunden ist. Doch nur durch die Parteien kann dem durch die Repräsentativtechnik bedingten, rechtlich möglichen und angesichts irrationaler Volksströmungen gegebenenfalls auch notwendigen Auseinanderfallen von Volks- und Staatswillensbildung in der Regel begegnet werden (4). Demokratie erfordert aber auf lange Sicht Kongruenz von Volks- und Staatswillensbildung. Es bleibt zu prüfen, wie die Parteien diesem Erfordernis bei der Bildung der BReg im parlamentarischen Regierungssystem des GG dienen.

Stellung der deutschen politischen Parteien, in : AöR 78 (1952/53), S. 158, zurück. Scheuner, dessen Aufsatz : Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, in : DöV 1958, S. 641, 645, einen entscheidenden Fortschritt der Parteienlehre markiert, nimmt eine solche Unterscheidung nicht vor. Nicht ganz deutlich auch Schüle, a. a. O., S. 35, der dann S. 39 plastisch zwischen "Vorhof" und "Staatshaus" unterscheidet, worin aber die massive parteiliche Einflußnahme auf das "Staatshaus" nicht ausreichend zur Geltung kommt. - Daß die Parteien als die Selbstorganisation des Volkes außerhalb der Staatsorganisation stehen, wird heute weitgehend gelehrt, wenn auch manche Formulierungen, gerade des BVerfG, nicht ganz deutlich sind. Unbedenklich aber die Qualifizierung als "Kreationsorgane" im Sinne Georg Jellineks (BVerfG 1, S. 225; 5, S. 133 f; 9, S. 165; 11, S. 241, 273).

(1) Hinweise zur deutschen Entwicklung bei Böckenförde, a. a. O., S. 34

(2) Das Problem von Institution und personalisierter Machtausübung unter dem Gesichtspunkt der Richtlinienkompetenz wird von E. Menzel, a. a. O., Leibholz-Festschr. Bd. 2, S. 877 ff angesprochen.

(3) Hesse, VVDStRL 17, S. 24

(4) Vgl. Fraenkel, a. a. O., S. 57 : "Der Ruf nach plebiszitären Verfassungsinstitutionen wird sich in politisch erträglichen Grenzen halten, solange die Wähler die Überzeugung besitzen, daß sie in ihren Parteien Gebilde besitzen, die ihre Wünsche und Ansichten ausreichend vertreten." Fällt allerdings die parteiliche und sonstige Volkswillensbildung auseinander, dann stellt sich für die Bürger das Problem durch Parteienneugründungen (Art 21 I S. 2 GG) die Homogenität wieder herzustellen. "Außerparlamentarische Opposition "als Einflußnahme auf die Staatswillensbildung ohne den Willen, durch

4. Parteienmitwirkung und parlamentarisches Regierungssystem

a. Parlamentarische Mehrheitsbildung und Fraktion

Auszugehen ist dabei von der Einsicht (5), daß parlamentarische Mehrheitsbildung eine Funktionsbedingung dieses Regierungssystems darstellt. Die Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitsbildung ist eine unmittelbare Folge des Mehrheitsprinzips (6), wie es beispielsweise in Art 42 II

Parteineubildung sich an Wahlen zu beteiligen (vgl. § 2 ParteiG), kennt die begrifflichkeit der Demokratietheorie nicht. Diesen Gesichtspunkt beachtet J. Raschke in seinem deskriptiv trefflichen Essay über : "Außerparlamentarische Opposition", a.a.O., B 18/68 vom 1. Mai 1968, S. 13-15 nicht. - Wenn man bedenkt, wie historisch langsam und nicht in beliebiger Zahl Verfassungsinstitute der politischen Willensbildung wachsen, so ist man erstaunt, wie leichthin sie heute in Frage gestellt werden. Symptomatisch : Ralf Dahrendorf, Fällig : Reform des Bonner Systems, in : Die Zeit Nr. 50 vom 15. Dezember 1967

(5) Vgl. Friesenhahn, VVDStRL 16, S. 16; Historisch : Bermbach, a.a.O., in : PVS 1967, S. 51; Stürmer, a.a.O., in : PVS 1967, S. 71

(6) Das Mehrheitsprinzip beinhaltet nicht die eigentliche Rechtfertigung der demokratischen Staatsform, die vielmehr ihren Anspruch letztlich aus der Einräumung einer größtmöglichen Freiheitssphäre für den Einzelnen ableitet (Vgl. Rudolf Laun, Mehrheitsprinzip, Fraktionenzwang und Zweiparteiensystem, in : Festschr. f. W. Jellinek, München, 1955, S. 192. Vgl. auch die Literaturhinweise bei Josef Varein, Die Bedeutung des Mehrheitsprinzips im Rahmen unserer politischen Ordnung, in : Z. f. P. XI (1964), S. 239, 246. Aber es scheint, kombiniert mit dem Einigungsprinzip, doch ein notwendiger demokratischer Integrationsmodus zu sein (Vgl. Hesse, Grundzüge, a.a.O., S. 61 f. - Lehmbruch nun hat versucht, an Hand von Beispielen, vor allem Österreichs und einiger Schweizer Kantone, wo "das Prinzip der Mehrheitsentscheidung ... weitgehend zugunsten jenes Grundsatzes ausgeschaltet (wird), der im Westfälischen Frieden "amicabilis compositio" heißt" (Proporzdemokratie, Tübingen, 1967, S. 7), ein anderes demokratisches Muster der Konfliktsregelung unter der noch ungesicherten Kategorie der "Proporzdemokratie" oder des "Proporzsystems" zusammenzufassen. - Er stellt sich die Frage (ebd. S. 57), ob in der industriellen Gesellschaft neben dem Konkurrenzmodell, das Konflikte mit Hilfe der Mehrheitsentschei-

und für die Regierungsbildung in Art 63 II, III, 67, 68, 121, aber auch in Art 63 IV GG zum Ausdruck kommt.

Das Mehrheitsprinzip nun spaltet eine Körperschaft mit Notwendigkeit (Faktionen), da 51 % der Stimmen für einen Beschluß mit Verpflichtungskraft für das Ganze ausreichen; 49 % der Stimmen bleiben

---

dung regelt, nicht auch noch das Proporzmodell des gütlichen Einvernehmens und das hierarchisch-bürokratische Modell mit dem Prinzip autoritärer Konfliktsregelung als mögliche, ihr angepaßte Konfliktsregelungsmodelle denkbar sind. - Sicherlich ist das zuletzt genannte Modell mit der demokratischen Staatsform nicht vereinbar. Aber auch dem Proporz als Rechtsprinzip bzw. durchgängig praktiziertem Mittel der Konfliktsregelung begegnen - geht man vom Demokratiebegriff des GG aus - schwerwiegende Bedenken. Neben Junctim und Kompromiß (die Lehmbruch wohl in dem Begriff des Proporzsystems aufnimmt, vgl. etwa S. 15) ist der Proporz zwar ein typisches Mittel auch der Mehrheitsintegration. Aber die völlige Ausschaltung von Mehrheitsentscheidungen, die die Gefahr in sich birgt, daß notwendigen Sachentscheidungen mit einem, den "fortbestehenden Dissens lediglich überdeckenden Formelkompromiß" (vgl. Hesse, Grundzüge, a. a. O., S. 61 mit Verweis auf Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 31 ff) ausgewichen wird, macht demokratische Einheitsbildung in größeren Staaten auf lange Sicht unmöglich. Proportionale Regierungsbildung (vgl. dazu Axel Vulpius, Die Allparteienregierung, Frankfurt, 1957, S. 28) und -führung hat einen grundlegenden Wandel, ja die Umgestaltung politischer Opposition zur Folge (vgl. Kirchheimer, a. a. O., S. 132). Ist der Demokratiebegriff ohne Opposition, wenn auch in ihrer modifizierten, heute mehr politische als Verwaltungskontrolle meinenden Erscheinungsform, überhaupt denkbar ? Garantiert nicht wechselnde Herrschaftsausübung allein die Möglichkeit fortschrittlicher Erneuerung, wofür das Fehlen eines echten Regierungswechsels auf Bundesebene doch ein deutlicher Beleg ist ? Wenn ein kausaler Zusammenhang zwischen der Bonner Großen Koalition und dem Aufkommen außerparlamentarischer Opposition bestehen sollte, wäre das ein Hinweis in dieser Richtung. Jedenfalls wird man gespannt sein, wie Lehmbruch seine theoretisch weit ausholenden und historisch reichlich belegten Erkenntnisse über das Proporzsystem im Hinblick auf die Bonner Große Koalition auswerten wird. Denn selbst, wenn man seiner These folgt, daß in Industrieländern verschiedene Modelle der Konfliktsregelung kompatibel seien (ebd., S. 11), was doch wohl auch mit dem Demokratiebegriff vereinbar

im Extremfall unberücksichtigt. Eben in dieser Tatsache, daß man zu einem Beschluß nicht alle Stimmen braucht, liegt aber auch die Anregung zur Mehrheitsbildung, die sich idealiter auch in einer Integration der Minderheit fortsetzt, welche nur so die reale Chance hat, bei einer kommenden Wahl Mehrheit zu werden. Andernfalls führt das Mehrheitsprinzip zur Frustration der Minderheit und damit letztlich zu revolutionärem Wandel.

Die Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitsbildung und Zusammenfassung der Minderheit war historisch der Grund der Fraktionsbildung und ist bis heute die eigentlich tragende Rechtfertigung ihrer weitreichenden Kompetenzen, die sich aus ihrer Stellung als "Vereinigungen von Mitgliedern des BTs" (§ 10 Abs. 1 S. 1 GeschOBT) ableiten. Als originäre Glieder (7) des BTs, aber nicht als dessen Organteile (8), stehen sie dem Parlamentsganzen, das wie sie seine Rechte auf die verfassungsrechtliche Stellung des Abgeordnetenamtes zurückführt, in gewisser Selbständigkeit, aber von ihm nicht losgelöst, gegenüber (9). Ihrer mehrheitsbildenden Aufgabe können sie dabei nur durch Fraktionsdisziplin nachkommen (1), was in den "allermeisten Fällen eine sachgerechte und freiwillige Selbstbindung der Abgeordneten" bedeutet (2).

---

heißen soll, so scheint jedenfalls im Rahmen des verfassungsrechtlich festgelegten parlamentarischen Regierungssystems des GG (Art 63, 67) eine Kombination mit dem Proporzsystem undenkbar. Große Koalition, wiewohl nach Verfassungs- und Parteiensystem der BRD nicht ausgeschlossen, als Dauereinrichtung verstößt gegen den Geist des GG.

(7) Vgl. Josef Varein, Das Parlament im Parteienstaat, in : PVS 1964, S. 345.

(8) Vgl. Hans Jürgen Moecke, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, in: NJW 1965, S. 278. Fraktionen unterscheiden sich gerade in diesem Punkt wesentlich von Parlamentsausschüssen, Ältestenrat oder Parlamentspräsidenten.

(9) Vgl. Moecke, Die verfassungsmäßige Stellung der Fraktionen, in : DöV 1966, S. 168 : "Schon aus ihrem Zweck, ihrer geschäftsordnungsmäßigen Aufgabe und ihrer zeitlichen Begrenzung auf die Wahlperiode ergibt sich eine innere Zugehörigkeit zum Parlament."

(1) Vgl. die Ausführungen von Bundestagspräsident Gerstenmaier im dt. BT, 4. WP, 1. Sitz. v. 17. Oktober 1961 S. 3: "Eine Fraktion, die sich nicht zur leidlich einheitlichen Willensbildung durchringen kann, nützt auch dem Hause nicht viel. Und ein Parlament, das keine ausreichenden Mehrheiten zu bilden vermag, ist handlungsunfähig."

(2) Varein, a. a. O., in : PVS 1964, S. 345.

Die Mitwirkungskompetenz der Fraktionen bei der Regierungsbildung können wir nach dem Gesagten also formell umschreiben als Vorbereitung parlamentarischer Mehrheitsbildung, die zur Kanzlerwahl, aber auch wegen der parlamentarischen Legislativ- und Kontrollfunktion als Regierungsunterstützung für die ganze Legislaturperiode (3) notwendig ist.

b. Partei und Fraktion

Soweit sie sich aus den entsprechenden Parlamentsfunktionen ableiten lassen, anerkennt auch die Lehre, wonach politische Parteien nur Wahlvorbereitungsorganisationen sind, eine Mitwirkungskompetenz der Fraktionen an der Regierungsbildung (4). Aber schon die Einflußnahme der Fraktionen auf die Kabinettsbildung des BKs vermag diese Ansicht nicht mehr zu rechtfertigen. Auf Parlamentskompetenzen kann man solches Tun ja nicht stützen. Denn es läßt sich kaum vertreten, daß der BT dem BK nur wegen dessen Kreationsabhängigkeit Wahlkapitulationen vorlegen darf. Diese Lehre macht zwar deutlich, daß Art 63 GG eine wesentliche Anregung (wegen des Erfordernisses parlamentarischer Mehrheitsbildung) der Parteienbeteiligung enthält, ja - wie noch zu zeigen sein wird - ihr auch finale Schranken zieht. Aber indem sie den Verfassungsauftrag aus Art 21 I S. 1 GG auf die Mitwirkung an Wahlen beschränkt, verkennt sie die Funktion der Parteien als kontinuierlicher Einrichtungen des Verfassungslebens, die ständig auf die Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, § 1 II ParteiG. Kann sie schon nicht das Fraktionswirken, das sich nicht auf den Parlamentsraum beschränkt,(5) erklären, so bleibt ihr der Sinn des funktionalen Zusammenwirkens von Fraktionen und Parteien bei der parlamentarischen Regierungsbildung vollends verborgen.

Denn wenn § 10 I S. 1 GeschOBT die Fraktionen als "Vereinigungen von Mitgliedern des BTs, die der gleichen Partei angehören", definiert, so

(3) Vgl. die Ausführungen von BK Adenauer im dt. BT, 4. WP, 53. Sitzung vom 14. Dezember 1962, S. 2333 : "Die Arbeit des Parlaments ist überhaupt das Entscheidende für das deutsche Volk ... Ich darf hier nochmals sehr nachdrücklich feststellen, daß keine Regierung etwas leisten kann, wenn nicht das Parlament das Siegel auf die Arbeit der Regierung drückt. Die Regierung ist vom Parlament abhängig."

(4) Vgl. Jesch, a. a. O., S. 99

(5) Vgl. Schüle, a. a. O., S. 37

verweist er damit nicht auf einen gleichsam zufälligen Assoziationsgrund, sondern macht deutlich, daß die Partei der "politische Nährboden" (6) für die Fraktion ist (7). Erscheint diese also nach unserer Tradition und auch verfassungsvergleichend als "Partei im Parlament", so heißt das nicht, daß es sich bei ihr um ein Parteiorgan (8) handelt. "Ihre rechtliche Selbständigkeit gegenüber den Parteien ergibt sich bereits aus Art 38 I S. 2 GG, demzufolge die Abgeordneten - und demnach auch ihre Zusammenschlüsse - an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind." (9) Aber auch die Praxis der derzeitigen Bundestagsfraktionen (1) entspricht nicht einem Vertreter/Vertretener Verhältnis zwischen ihnen und ihren Parteien, wie entgegen frühen Ausführungen von R. Wildenmann zu betonen ist (2).

Die Stellung der Fraktionen bei der Regierungsbildung ergibt sich vielmehr daraus, daß sie als Glieder des Hauptkreationsorgans der Umsetzung des parteilichen Wollens in rechtsverbindliche Entscheidungen der Amtsübertragung näher stehen als die Parteien. Die Gewichteverteilung zwischen Fraktion und Partei ist dabei weitgehend eine Frage der Praxis und gewissen Schwankungen unterworfen, wie es in Einzelheiten bei der Kanzlerbestellung und Kabinettsbildung zu zeigen sein wird.

c. Parteiensystem und Koalitionsbildung

aa. Die Bedeutung des Parteiensystems für die Regierungsbildung. Es erschließt sich uns heute in überzeugenden, wenn auch nicht unbestrit-

(6) Metapher v. Schüle, a. a. O., S. 33

(7) § 10 I S. 4 GeschOBT spricht nicht gegen die Annahme, daß die gleiche Parteizugehörigkeit ihrer Mitglieder ein Wesensmerkmal der Fraktion ist; die Vorschrift ist vielmehr aus dem Zusammenhang des parlamentarischen Minderheitenschutzes zu sehen. In der Praxis hat die Vorschrift aber vor allem Anwendung auf die Bestätigung der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU gefunden.

(8) Metaphern der Verhältnisbestimmung von Fraktion und Partei sind Legion, vgl. etwa Sasse, a. a. O., JZ 1961, S. 824 : "Parlamentarischer Aktionskörper der Parteiorganisationen", Gerber, a. a. O., S. 128 : "Soziologischer Parteiorgancharakter der Fraktionen", letzteres eine sehr unglückliche Bezeichnung.

(9) Moecke, NJW 1965, S. 278

(1) Vgl. dazu Loewenberg, Parliament, a. a. O., S. 155 ff, und Hartmut Ulrich, Die Rolle von Bundestagsfraktion. . . , a. a. O., in : PVS 1967, S. 103 Anm. 1 und S. 104-106

(2) Partei und Fraktion, Meisenheim, 1954, S. 154 ff

tenen Ansätzen eine Theorie des Aufeinanderbezogenseins von Wahlrechtssystem, Parteiensystem und parlamentarischer Mehrheitsbildung, insbesondere anläßlich der Regierungsbestellung (3). Sie hat ihren deutlichen Niederschlag jüngst wieder im Bericht des Wahlrechtsbeirates des BMs des Inneren gefunden (4) und interessiert hier unter dem Teilaspekt, welche Einflüsse das Parteiensystem auf die Regierungsbildung hat.

Im Gegensatz zur Regierungsbestellung in Deutschland, die seit 1917/18 immer in Abhängigkeit eines Vielparteiensystems, wenn auch nicht immer ohne Mehrheitsfraktion (1953, 1957) erfolgte, wird im Zweiparteiensystem die Entscheidung über die Regierungsbildung letztlich dem Wähler überlassen (5). Zwar wird auch hier der Wählerwille durch die Parteien präformiert; in England etwa sind das im Amt befindliche Kabinett als primäres Reservoir der Ministerauswahl der noch regierenden Partei und das Schattenkabinett der Opposition die einzigen Wahlalternativen (6). Man müßte also auch im Zweiparteiensystem eine Mitwirkungskompetenz der Parteien an der Regierungsbildung bejahen, allerdings zeitlich vor der Wahl. Auch bewirkt das Zweiparteiensystem keine entscheidende Stärkung des Kabinettsbildungsrechts des Premiers (7). Seine Bedeutung liegt aber darin, daß, von geringen Modalitäten der Regierungszusammensetzung abgesehen, der Wähler das letzte Wort hat, während im Vielparteiensystem der Wählerwille im Hinblick auf die Regierungsbildung noch nachträglicher Interpretation bedarf, wobei jede numerisch mögliche Koalition gleichermaßen legitimiert ist. Anerkennt man eine Legitimationsrangfolge zwischen den Akten des souveränen Volkes (Art 20 II S.1 GG) und denen des Repräsentativorgans (Art 20 II S.2, 38 I, 63 GG), dann ist eine durch die Wahlentscheidung de facto

(3) Wegweisend Duverger, a.a.O., S.359 ff

(4) Vgl. a.a.O., S.16 ff, 24 ff. Der Bericht unterläßt es dabei bewußt in Hinblick auf Art 21 II GG (Entscheidungsmonopol des BVerfG), die Entwicklung zum Zweiparteiensystem bei relativem Mehrheitswahlrecht zu scharf zu konturieren, vgl. etwa S.25

(5) Vgl. Loewenstein, Staatsrecht, a.a.O., II, S.160

(6) ebd., S.161

(7) "Bagehot meint, die Unabhängigkeit des englischen Premierministers bei der Bildung seines Kabinetts sei nicht sehr beträchtlich, seine Freiheit erstrecke sich mehr auf die Verteilung der Ressorts als auf die Auswahl der Personen", so Sternberger, a.a.O., in: Z.f.P.1 (1954), S.55; im gleichen Sinne Loewenstein, ebd., S.408 f, der in der eigenständigen Kabinettsbildung Macmillans im Juli 1962 schon eine Ursache seines späteren Rücktritts im Jahre 1963 sieht.

investierte Regierung mit größerer demokratischer Legitimation versehen (8). In der BRD haben die Wahlen aber lediglich in bezug auf die Person des BKs eine gewisse personal-plebiszitäre Wirkung entfaltet.

Sonst folgt die Regierungsbildung den Regeln des Vielparteiensystems. Haben wir den Sinn der Parteienbeteiligung an der Regierungsbestellung aus der Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitsbildung abgeleitet, so folgt im Vielparteiensystem daraus mit logischer Konsequenz auch eine Kompetenz des Zusammenwirkens der Parteien (9) auf der gleichen Rechtsgrundlage, Art 21 I S.1, 63 GG i.V.m.§ 1 II ParteiG. Regierungsbildung setzt also von seiten der Parteien Koalitionsbildung voraus. So wie die Regierungsbildung für das parlamentarische Regierungssystem des GG eine weitreichende Bedeutung hat, so strahlt auch die Koalitionsbildung aus Anlaß der Regierungsbestellung darüber hinaus auf die parlamentarische Legislativ- u. Kontrollfunktion und damit auch auf Bestand und Wirksamkeit der Regierung, aber auch auf deren innere Struktur und Organisationsgewalt aus. Diese Weiterungen sprengen indes den Rahmen dieser Arbeit, die sich deshalb darauf beschränken muß, die Auswirkungen der Koalitionsbildung auf Kanzlerbestellung und Kabinettsbildung im Zusammenhang der folgenden Abschnitte zu charakterisieren. An dieser Stelle sollte jedoch noch ein knapper Überblick über die Entwicklung des Parteiensystems und eine Typologie der Koalitionen auf Bundesebene die Voraussetzungen parlamentarischer Regierungsbildung unter dem Einfluß der politischen Parteien deutlich machen.

bb. Die Entwicklung des Parteiensystems in der BRD.
Historische gesehen fällt am derzeitigen Parteiensystem vor allem seine Diskontinuität gegenüber Weimar auf, besonders wenn man die Kontinuität des Parteiensystems im Verfassungsumbruch vom Kaiserreich zur Weimarer Republik bedenkt.

Charakteristisch ist die immer stärkere Herausbildung von zwei "Hauptparteien" (CDU/CSU und SPD) (1), ohne deren alternative Teilnahme oder gegen die vereint keine Koalitionsbildung erfolgen kann; sodann ein Parteienkonzentrationsprozeß, der die Hauptparteien, besonders deut-

(8) Sie wird in der Regel auch rationaler gebildet sein, da der zeitliche Druck (vgl. Art 69 II GG) des Regierungsbildungsprozesses nach der Wahl manche Zufallsentscheidungen mit einschließt.

(9) Begriff von F. Tockhorn, a.a.O., Titel

(1) Begriffe von Eschenburg, Zweiparteiensystem, a.a.O., S.413

lich aber die CDU/CSU, immer mehr stärkte, ja diese zeitweise zur Hegemonialpartei machte, und dazu führte, daß ab 1961 nur noch eine "Nebenpartei" (1), die FDP, im BT sitzt. Nach den Ergebnissen der Landtagswahlen seit 1966, die die NPD in fast alle Landesparlamente einziehen ließen, muß damit gerechnet werden, daß sich diese Partei auch auf Bundesebene neben der FDP als zweite Nebenpartei etabliert und damit das Parteiensystem nicht unwesentlich modifiziert.

Das Aufkommen der NPD wird nämlich mit Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Merkmal des Parteiensystems beseitigen : die Koalitionsfähigkeit aller Parteien untereinander (2).

dd. Koalitionsbildung auf Bundesebene.

Es lassen sich drei Typen von bisher auf Bundesebene eingegangenen Koalitionen unterscheiden : Kleine Koalition mit einer zureichenden Mehrheit von über 50 % der Bundestagsabgeordneten von 1949 bis 1953 und von 1955 bis 1966; Koalition mit verfassungsändernder Mehrheit (vgl. Art 79 II GG) von 1953 bis 1955; Große Koalition der beiden Hauptparteien mit einer Mehrheit, die die eigenständige Wahrnehmung von Mitteln parlamentarischer Regierungskontrolle, die eine qualifizierte Minderheit erfordern (etwa nach Art 44 I BB), durch die Restopposition unmöglich macht, seit 1966.

5. Inhalt und Grenzen der Parteienmitwirkung an der Regierungsbildung, insbesondere Koalitionsvereinbarungen

Die Funktion der Parteien bei der Regierungsbildung, wie wir sie oben aus der Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitsbildung, die auf der Volkswillensbildung aufruht und ihr gegenüber offen ist, abgeleitet haben, kann heute ernsthaft nicht mehr bestritten werden. Weitgehende Unklarheit aber herrscht noch darüber, welchen faßbaren juristischen Inhalt, welche Tragweite und Grenzen die dieser Aufgabe entsprechende Kompetenz der Parteien hat.

Zwar haben, angeregt durch das umfängliche 1961er Abkommen zwischen CDU/CSU und FDP, die nun reichlich vorliegenden Studien über Koalitionsvereinbarungen, vor allem aber die allgemein anerkannte Dar-

(1) Begriffe von Eschenburg, Zweiparteiensystem, a.a.O., S.413

(2) Siehe aber das Plädoyer für eine Koalition von CDU und NPD in Baden Württemberg 1968 von Golo Mann, in : Der Spiegel Nr.21 vom 20.Mai 1968, S.38 f.

stellung von A. Schüle (3), hier manche Linien ausgezogen. Doch erfassen sie auch nur einen Teilaspekt des Parteieneinflusses im Regierungsbildungsprozeß. Die ganze innerparteiliche Willensbildung, die ja um so interessanter ist, wenn wie 1953/57 eine Mehrheitsfraktion beteiligt ist, erscheint hier nur unter dem Aspekt der Partnerfrage, wobei die Machtverteilung zwischen Fraktion und Partei, Vorständen und Gliederungen beider nicht recht ins Blickfeld rückt. Überhaupt wird der Prozeß des Zustandekommens der Koalitionsvereinbarungen meist nicht erörtert. Procedereaspekte können aber gelegentlich von gleichem Gewicht sein wie Verhandlungsergebnisse. Da eine KV nur als Parteienvereinbarung qualifiziert werden kann, wird in den entsprechenden Darstellungen das wechselseitige Aufeinanderwirken von Parteien und Staatsorganen im Regierungsbildungsprozeß, insbesondere in bezug auf den designierten, möglicherweise schon in der letzten Periode amtierenden Kanzler (4), ebenfalls kaum hervorgehoben.

Fassen wir aber an dieser Stelle die durch die Schriften über Koalitionsvereinbarungen gewonnenen Erkenntnisse über Inhalt, Tragweite und Grenzen der Parteienkompetenz bei der Regierungsbildung kurz zusammen, um sodann bei der Darstellung der Bundeskanzlerbestellung und der Kabinettsbildung auf Einzelheiten einzugehen.

Da sich die Mitwirkung der Parteien auf eine Verfassungsrechtskompetenz, Art 21 I S. 1 GG, gründet und sich auf verfassungsrechtlich geregelte Staatsorgankompetenzen und ein entsprechendes Verfahren der Staatswillensbildung bezieht, Art 63 ff, ergibt sich schon daraus mit Notwendigkeit ihre verfassungsrechtliche Relevanz (5). Zwar sind die Parteihandlungen rechtsfolgelos im Hinblick auf die Staatsorgane, deren rechtliche Entschließungsfreiheit (6) eine notwendige Voraussetzung ihrer Verantwortlichkeit ist (BPräs gemäß Art 61, BK nach Art 67 und BT nach Art 38 I S. 1 GG verantwortlich) und deren Kompetenzen darum durch die Par-

(3) Vgl. die im wesentlichen zustimmenden Rezensionen von Spanner, in : JZ 1965, S. 332 f; Pfeiffer, in : DVBl 1965, S. 134 ff; Häberle, in : Z. f. P. 2 (1965), S. 293-298 teilweise weiterführend.

(4) Vgl. aber Harald Weber, a. a. O., S. 36

(5) Vgl. Schüle, a. a. O., S. 67 ff, 70; kritisch zum Begriff der verfassungsrechtlichen Relevanz Häberle, a. a. O., S. 296 : "Die Frage der rechtlichen Relevanz der KV ist allein die nach ihren verfassungsrechtlichen Grenzen." Ist denn die positive Anregung der Verfassung, die Koalitionsvereinbarungen als Funktionsbedingung des Regierungssystems voraussetzt, rechtlich nicht relevant ?

(6) Vgl. Sasse, a. a. O., in : JZ 1961, S. 724

teienmitwirkung rechtlich nicht geschmälert werden können (6a), mag auch häufige Personalunion zwischen Partei- und Staatsamt darüber hinwegtäuschen. Aber da sie politische Gebundenheit der Organträger von weitreichender Effizienz herbeiführen, sind Parteihandlungen rechtlich relevante Erscheinungen, sowohl hinsichtlich ihrer positiven Funktion, als auch negativ in bezug auf ihre Eingebundenheit in verfassungsimmanente Schranken, ja der Beachtung der Rechtsordnung schlechthin, insbesondere des Verfahrens der Regierungsbestellung nach Art 63 ff GG (7).

Im Vielparteiensystem ist nun die Koalitionsvereinbarung das typische Mittel des parteilichen Zusammenwirkens mit dem Inhalt, diese politische Gebundenheit der Organträger zum Zwecke parlamentarischer Mehrheitsbildung in etwa gleichgerichtet herbeizuführen. Diese Funktion ist klar, ihre Rechtsnatur bestritten.

Nachdem die Rechtssatzqualität (8) vom Koalitionsabkommen nicht mehr ernsthaft diskutiert wird, sieht die herrschende Lehre in ihnen vertragliche Vereinbarungen (9), und zwar meist einen sog. öffentlich-rechtlichen

---

(6a) Vgl. die Erklärung von BK Adenauer am 19. Januar 1956 im dt. BT, 2. WP, 124. Setz., S. 6235 : "Koalitionsabreden zwischen den Fraktionen, die die Regierung tragen, schaffen keine verfassungsrechtlichen Verpflichtungen, sondern haben politische Bedeutung ... Eine Verpflichtung des BKs, eine bestimmte Persönlichkeit mit einem bestimmten Ministeramt zu beauftragen und sie auf Verlangen einer Koalitionsfraktion wieder abzuberufen, würde mit dem GG nicht vereinbar sein ... Die BM sind bei ihrer Tätigkeit im Kabinett nicht Beauftragte bestimmter Fraktionen."

(7) Vgl. Schüle, a. a. O., S. 81 ff.

(8) Nicht erörtert wurde im Zusammenhang der KV die Frage, ob sich die Parteienmitwirkung nicht in Konventionalregeln einfangen ließe. Zu Recht, denn dem "Verfassungsbrauch unter der Geltung geschriebener Verfassungen sind Konventionalregeln nicht vergleichbar" (Loewenstein, Staatsrecht, a. a. O., Bd. 2, S. 58). Das ergibt sich schon aus Art 79 I, II GG; Konventionalregeln können nämlich ex definitione verfassungsändernden Charakter haben (Loewenstein ebd., S. 54). Stillschweigende Verfassungsänderung aber verbietet das GG. Amphoux, a. a. O., S. 49, verneint die Existenz von "règles coutumières" wegen der freien Bundespräsidentenkompetenz beim Kanzlervorschlag.

(9) Vgl. neben den bei Schüle, a. a. O., S. 64, angeführten Stellungnahmen jetzt auch noch Gerber, a. a. O., passim, Weber, a. a. O., S. 131 f, Scheidle, a. a. O., S. 100. Wenn ich recht sehe, findet sich die Vertragsthese als rechtliche Qualifizierung erstmals bei Tockhorn, a. a. O., S. 97.

(Gesamtsakts-) Vertrag (1). Man geht wohl nicht fehl, wenn man einen kausalen Zusammenhang sieht zwischen dieser Qualifizierung und der derzeit lebhaften Diskussion über den öffentlich-rechtlichen Vertrag im allgemeinen (2). Sie verleitete dazu, eine dem "empirischen Sachverhalt inadäquate juristische Kategorie" heranzuziehen, wie Schüle überzeugend nachweist (3). Den Parteien fehlt nämlich - das lehrt einfach die geschichtliche Erfahrung mit Koalitionen, die unter dem "politischen Vorbehalt" (4) sich nur bis zur Grenze der "noch tragbaren politischen Zweckmäßigkeit" (5) binden zu wollen, abgeschlossen werden - der rechtliche Bindungswille (6), welcher unabdingbare Voraussetzung eines Vertragsschlusses ist.

Schüles Beweisführung scheint jedoch noch eine Lücke zu haben, bzw. es wird aus seiner Stellungnahme nur implizit deutlich, wie zu entscheiden wäre, wenn man den Bindungswillen der Partner einmal, von aller politischen Erfahrung absehend, unterstellte (7). Dürften dann die Parteien überhaupt miteinander über die Bedingungen ihres Zusammenwirkens und ihrer diesbezüglichen, in etwa gleichsinnigen Einflußnahme auf die Staatsorgane kontrahieren im strengen Rechtssinne ?

Die den Vertragscharakter bejahende Ansicht weist in ihrer Begründung auf die vom GG intendierte Regierungsstabilität hin, die stabile Koalitionen voraussetzt. Wenn man bei aller praxisgestaltenden Kraft, die man einer richtigen juristischen Qualifizierung der Koalitionsvereinbarungen zutrauen darf, realistisch davon ausgeht, daß man sich diesem Ziel stabiler Koalitionen keinen Deut nähert oder von ihm entfernt, je nachdem, ob man eine vertragliche Beziehung zwischen den Partnern verneint oder bejaht, zumal richtiger Ansicht nach die Verpflichtungen aus der Vereinbarung nicht klagweise geltendgemacht werden können (8),

---

(1) Entsprechend seinen grundsätzlichen Ansichten über die Rechtsstellung der Parteien nimmt Henke, a. a. O., S. 121, einen bürgerlich-rechtlichen Vertrag an.

(2) Vgl. Klaus Stern, Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in : Verw-Arch. 49, (1958) S. 106 ff, Jürgen Salzwedel, Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages, Berlin, 1958, Max Imboden, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel, 1958, Willibald Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, in : AöR 84, (1959) S. 249 ff, Ekkehart Stein, Der Verwaltungsvertrag und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, in : AöR 86, (1961) S. 330 ff, Martin Bullinger, Vertrag und Verwaltungsakt, 1958, Karl-Heinrich Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in : AöR 88, (1963) S. 257 ff.

dann wird man aufgrund der offenkundigen Nachteile einer vertraglichen Bindung in ihr kein zulässiges Gestaltungsmittel parteilicher Vereinbarungen sehen (9). Regierungs- und Koalitionsstabilität ist nämlich zu unterscheiden von Koalitionsverfestigung, die durch vertragliche Bindung befördert wird (1). Will man diese Wirkung vermeiden, müßte man angesichts der Unvorhersehbarkeit politischer Entwicklungen den Vertragsbegriff so dynamisch interpretieren, daß er bei den Koalitionsvereinbarungen ein Begriff sui generis und damit unbrauchbar würde. Der politische Spielraum (2), den die Verfassung dem Parteienwirken in einem freien Prozeß vielfältiger Gestaltungsmöglichkeiten einräumen will, verträgt keine Einordnung der KV in die herkömmlichen Rechtsinstitute.

Wird man so einerseits die Lehre verwerfen, die in den Koalitionsvereinbarungen Parteienverträge sieht, so kann man andererseits aber auch Schüle in einem Punkte seiner Qualifizierung in positiver Hinsicht nicht folgen, wenn er ausführt : "Ihrem rechtlichen Wesen nach stellen sie (die KV) verabredete politische Praktiken dar. Indiz dafür ist eine gewisse Parallelität zu den konzertierten Praktiken der Wirtschaft zum Zwecke der Wettbewerbsbeschränkung unter freien Marktverhältnissen" (3). Gewiß, der Ausschluß der Oppositionsparteien von der Regierungsmacht (4) verführt zu dieser Parallele. Aber die positive Funktion der

---

(3) a.a.O., S. 9

(4) Ebd., S. 54

(5) Ebd., S. 55

(6) Ebd., S. 65

(7) Vgl. Scheidle, a.a.O., S. 79 ff.

(8) Häberle, a.a.O., S. 296, fragt zu Recht,was für einen praktischen Grund die rechtliche Gebundenheit dann eigentlich haben soll.

(9) a.A. Wilhelm Kewening, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in : AöR 90, (1965), S. 186 : ;Es dürfte außer Frage stehen, daß den Parteien weder durch das GG noch durch eine sonstige Rechtsvorschrift verwehrt ist, rechtsverbindliche Vereinbarungen untereinander abzuschließen".

(1) "Welche unerträgliche Erstarrung des politischen Lebens träte übrigens ein, wenn wirklich einmal ernst gemacht würde mit jenem "echten Rechtsverhältnis", welches durch die Koalitionsvereinbarung angeblich begründet wird ?", Schüle, a.a.O., S. 66

(2) Vgl. Maiwald, a.a.O., S. 102, 112

(3) a.a.O., S. 80

(4) Im politischen Sprachgebrauch ist die Bezeichnung "Parteienkartell" üblich.

KV als eines unverzichtbaren Mittels der parlamentarischen Mehrheitsbildung im Vielparteiensystem kommt darüber zu kurz. Man könnte an einer ganzen Reihe von Punkten zeigen, wie die Parallele hinten und vorne nicht stimmt (5). Man wird sich damit begnügen, hervorzuheben, daß der Ausschluß der Minderheit von der Regierung durch Zusammenschluß der Mehrheit dem parlamentarischen Regierungssystem wesensimmanent ist und in wiederkehrenden Intervallen durch die Wahlentscheidung kontrolliert und legitimiert wird. -

Nach dem kurzen, nur einige wichtige Fragen der Diskussion aufnehmenden Darlegungen kommen wir zu folgendem Ergebnis :

Eine Koalitionsvereinbarung ist das typische und zulässige Mittel, dessen sich die Parteien (bzw. auch Fraktionen) im Rahmen ihrer Mitwirkungskompetenz an der Regierungsbildung bedienen, um darin die Ergebnisse, über die im Regierungsbildungsprozeß ein Parteienkonsens erzielt werden konnte, zusammenzufassen. Sie enthalten die personellen, sachlichen und organisatorischen Bedingungen,unter denen die Fraktionen der beteiligten Koalitionsparteien sich zur parlamentarischen Mehrheitsbildung zusammenfinden, die das Mehrheitserfordernis der Kanzlerwahl notwendig macht. Sie enthalten darüber hinaus Vereinbarungen über die parlamentarische Unterstützung der Koalitionsregierung längstens für die Dauer einer Legislaturperiode des BTs und richtiger Ansicht nach auch nur für die Amtszeit des BKs, wenn ein Wechsel während der Legislaturperiode vorgesehen ist wie 1963 (6).

(5) Schüle, a.a.O., S. 79, spürt das selbst : in empirisch-soziologischer Hinsicht liege nahezu alles verschieden. Vgl. auch Scheidle, a.a.O., S. 56 f

(6) Vgl. Schüle, a.a.O., S. 89, Weber, a.a.O., S. 147 f.

4. Abschnitt : Die Praxis der Bundeskanzlerbestellung

I. Der Einfluß der Bundestagswahl (1)

1. Der personal-plebiszitär legitimierte Kanzlerkandidat.

Art 69 II 1.Hs.GG, der das Amt des BKs mit dem Zusammentritt eines neuen BTs enden läßt, hat zur Folge, daß nach jeder Bundestagswahl ein neuer BK gewählt werden muß, ja das GG sieht die Kanzlerbestellung nach einer Bundestagswahl als den Normalfall an (2). Die Verfassung weist damit auch unabhängig vom Parteiensystem der Bundestagswahl eine regierungsbildungsvorbereitende Funktion zu (3), die in der Praxis sich verschiedentlich als personal-plebiszitäre Legitimation des Kanzlerkandidaten entweder der Mehrheitspartei (1953, 1957) (4) oder der Koalitionshauptpartei (1965) (4a) ausgewirkt hat.

Dieser Einfluß der Bundestagswahl auf die Kanzlerbestellung hat im Vielparteiensystem der BRD seinen Grund darin, daß die beiden Hauptparteien vor der Wahl bereits Kanzlerkandidaten präsentieren und die Koalitionsnebenpartei anerkennt, daß der Kandidat der Koalitionshauptpartei Kanzler wird.

Seit 1953 stellt die CDU kontinuierlich den amtierenden Kanzler, der mit der einzigen Ausnahme von 1965 ebenfalls ihr Parteiführer war (4b),

---

(1) Vgl. hierzu auch Loewenberg, a. a. O., S. 222-226

(2) Vgl. die Ausführungen über den Trend zur Regierung auf Zeit (Wahlperiode des BTs) oben im dritten Abschnitt I 1

(3) Die Funktion der Wahl für die Regierungsbildung hebt der Bericht der Wahlrechtskommission 1968, a. a. O., S. 12, 16 f, hervor.

(4) Vgl. die Bemerkung von Domes, a. a. O., S. 89 : "Ich habe versucht, die Frage zu beantworten, ob er (Adenauer) irgendwann - 1953 und 1957 - durch einen offiziellen Akt als Kandidat seiner Partei oder der Mehrheitsfraktion bestimmt worden sei. Es gibt hierfür jedoch keinen Beleg, wenn man nicht seine seit 1950 mehrmals erfolgte Wiederwahl zum Bundesvorsitzenden der CDU als einen solchen werten will". Der "offizielle Akt" der Nomination ist eben das Personalplebiszit durch das Wahlvolk, das einen Parteibeschluß nach der Wahl erübrigt.

(4a) Der Beschluß von Präsidium und Bundesvorstand der CDU vom 20. 9. 1965, dem BPräs wiederum Ludwig Erhard als Kanzler vorzuschlagen, war eine politisch zwingende Konsequenz des Wahlergebnisses.

(4b) BK Erhard wurde aber im Frühjahr 1966 als Nachfolger Adenauers Bundesvorsitzender seiner Partei, ein Jahr später dann auch der während der Legislaturperiode gewählte BK Kiesinger. Vgl. auch Eschenburg, Soll der Kanzler auch die Partei führen? in: Die Zeit Nr. 1 vom 6. 1. 1967

bei Bundestagswahlen auch als neuen Kandidaten heraus (5). Diesem Beispiel der Präsentation eines Kanzlerkandidaten im Wahlkampf folgt die SPD seit 1961 (6). 1964 wurde Willy Brandt auch Parteiführer, so daß er sich 1965 den Wählern ebenfalls in dieser der englischen Staatspraxis vergleichbaren Doppelstellung vorstellte (7).

Die Nebenpartei, die sich 1961 und 1965, wie schon 1949 und 1953, bereits vor der Wahl auf eine Koalition mit der einen Hauptpartei festlegte, mußte 1961 die, allerdings undeutliche, personal-plebiszitäre Legitimation des Kanzlerkandidaten der mit ihr koalisierenden Hauptpartei schließlich anerkennen (8). Wenn sich jedoch die Nebenpartei vor der Wahl nicht mehr auf eine Koalition festlegen wird (9), was 1957 angesichts der absoluten Mehrheit der CDU für die Kanzlerbestellung folgenlos blieb, und wenn eine zweite, voraussichtlich koalitionsunfähige, Ne-

(5) Vgl. Arnold J. Heidenheimer, Der starke Regierungschef und das Parteiensystem : Der Kanzlereffekt in der Bundesrepublik, in : PVS II (1961), S. 254-262, allerdings unnötig komplizierend.

(6) Die weitergehende Präsentation einer sozialdemokratischen Ministermannschaft entfaltete angesichts der Koalitionsnotwendigkeit, die sich hauptsächlich unvorhersehbar auf die Kabinettszusammensetzung auswirkte, keine personal-plebiszitäre Legitimation der Ministeramtskandidaten, die 1966 aus diesem Reservoir in die BReg aufgenommen wurden.

(7) Es ist ein deutliches Symptom der Unsicherheit in der SPD, daß sie 1969 - gemäß einer Ankündigung ihres Bundesvorsitzenden nach dem Nürnberger Parteitag am 31.3.1968 im deutschen Fernsehen - keinen Kanzlerkandidaten mehr präsentieren will. Indessen wird man abwarten müssen, ob sich eine Hauptpartei den Erfordernissen heutiger Wahlen wird entziehen können.

(8) Die mehrfach stärkere Hauptpartei stellte also nicht nur den BK, sondern bestimmte auch gegen erheblichen anfänglichen Widerstand der Nebenpartei seine Person gemäß der Herausstellung im Wahlkampf. Die limitierte Kanzlerschaft Adenauers ging auch auf Bestrebungen in seiner eigenen Partei zurück.

(9) Um sich nicht eindeutig festlegen zu müssen, was der Wähler 1957 nicht honoriert hat, hat die FDP in bezug auf Landesregierungsbildungen vorübergehend den Grundsatz aufgestellt, nicht mit einer Mehrheitsfraktion, aber mit der stärksten Fraktion zu koalieren, letzteres gleichsam in Achtung des Wählerwillens. - Auf Bundesebene hat sie aber 1953 mit einer Mehrheitsfraktion koaliert und war 1966 bereit, mit der schwächeren Hauptpartei ein Regierungsbündnis einzugehen.

benpartei (NPD) ins Parlament einziehen wird, dann kann in Zukunft nicht mehr mit einer deutlichen personal-plebiszitären Legitimation des Kanzlers gerechnet werden, wenn auch wahrscheinlich die Auswahl des Kanzlers auf die beiden Kandidaten der Hauptparteien beschränkt bleibt.

2. Rechtliche Bindungswirkung des Personalplebiszits im Vielparteiensystem ?

Erich Küchenhoff hat die Ansicht vertreten, daß ein Fallenlassen des 1965 durch die Wahl personalplebiszitär legitimierten Kanzlerkandidaten Erhard durch seine Partei unmittelbar nach der Wahl kaum "mit dem elementaren Verfassungsgrundsatz der Staatsträgerschaft und Obersten Staatsorganschaft des Volkes (Art 20 II) und den demokratischen Wahlrechtsgrundsätzen (Art 38 I S.1), also mit dem Verfassungsgrundsatz der Volkssouveränität", vereinbar gewesen wäre (1). Mit anderen Worten : Die Wahlen in der BRD entfalten nach Küchenhoff eine gewisse rechtliche Bindungswirkung für die nachfolgende Kanzlerbestellung. Diese Ansicht ist aber nur im Zweiparteiensystem zutreffend, das eine Konventionalregel der unmittelbaren Regierungsinvestitur durch die Wahlen kennt. Wenn in der BRD die Nebenpartei, sich dabei auf den Wählerwillen berufend, weil sie mit einer entsprechenden Wahlparole wenige Prozent der Stimmen hinzugewonnen hat, versuchen kann, unmittelbar nach der Wahl den Kanzlerkandidaten der Hauptpartei zu Fall zu bringen (1961), dann kann es auch keine Rechtspflicht für die Hauptpartei geben, den plebiszitär-legitimierten Kanzlerkandidaten im BT mit den Stimmen ihrer Fraktion zum Kanzler zu wählen. Die Bundestagswahlen im Vielparteiensystem entfalten also, auch wenn sie zu einem Personalplebiszit führen, das ja immer noch im gewissen Maße auslegungsfähig bleibt, lediglich effektive politische Bindungswirkung für die Designation des BKs durch BPräs und Parteien.

II. Die Designation

1. Die präsidiale Präsentation und Anträge aus der Mitte des Parlaments

Betrachtet man die Funktion des präsidialen Kanzlervorschlages im dreiteiligen Verfahren der Kanzlerbestellung (Designation, Wahl, Ernennung/

(1) a.a.O., in : DöV 1966, S. 684

Vereidigung), so wird deutlich, daß es sich nur um den Designationsmodus des ersten Gangs der Kanzlerwahl nach Art 63 I, II GG handelt. In allen anderen Fällen der Kanzlerwahl (Art 63 III, IV, 67, 68 I 2 GG) tritt an seine Stelle ein Antrag aus der Mitte des Parlaments, vgl. § 4 V 98 II, 103 II GeschOBT (2). Da Art 63 I, II GG aber den Regel- und bislang einzig praktischen Fall der Kanzlerbestellung normiert und die präsidiale Mitwirkung an der Regierungsbildung auch historisch bedeutsam ist, verdient diese Form der Designation besondere Hervorhebung.

Designation, die nur bei Wahlen, nicht aber bei Ernennungen unbedingt erforderlich ist, bedeutet entscheidende Vorauswahl, die im parlamentarischen Regierungssystem nur im Zusammenwirken mit den politischen Parteien erfolgen kann (3). Erschließt sich somit das Verständnis des präsidialen Vorschlagsrechts auch aus der Parteienbeteiligung an der Regierungsbildung, so kann der BPräs aber - ähnlich wie durch den Wahlausgang im Vielparteiensystem - nicht durch jedweden Kanzlervorschlag der Parteien in seiner Präsentationskompetenz materiell gebunden werden (3a). Wenn sich beispielsweise die koalitionsbereiten Fraktionen in formell einwandfreien Wahlen auf einen Kanzlerkandidaten verstehen, der dabei weit über die Hälfte der Stimmen der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des BTs auf sich vereinigen würde, so wäre der BPräs von Rechts wegen nicht in jedem Fall gehalten, diesen Kandidaten dem BT zur Wahl vorzuschlagen. Allerdings sind nur wenige Fälle denkbar (4), wo bei einer solchen Konstellation die präsidiale Weigerung

(2) Es wird allerdings noch die Ansicht vertreten, der BPräs dürfe auch im Wahlverfahren nach Art 63 III, IV Kanzlervorschläge machen, vgl. Steinbrenner, a.a.O., S. 47 ff. Jedenfalls aber bestünde für den BT keine Verpflichtung, darüber abzustimmen, vgl. Amphoux, a.a.O., S. 76-78. Das Quorum des § 4 V GeschOBT (ein Viertel der Mitglieder des BTs) ist in Hinblick auf Art 63 IV verfassungsrechtlich nicht unbedenklich, weil es bei fünf etwa gleich starken Parteien die Wahl eines Minderheitskanzlers unmöglich macht. Mit Art 63 IV GG ist also § 4 V GeschOBT nur dann vereinbar, wenn man die Grundgesetzvorschrift dahin interpretiert, daß bei derart zersplitterten Mehrheitsverhältnissen in jedem Fall der BT vom BPräs aufgelöst werden sollte.

(3) Vgl. oben 3. Abschnitt II.

(3a) Vgl. Amphoux, a.a.O., S. 46 f, der eine materielle Bindung des BPräs an die Parteienverhandlungen, wie sie von d.h.L. der Weimarer Zeit angenommen wurde, mit Hinweis auf Art 63 III GG für unnötig erachtet.

(4) Beispielsweise mangelnde Verfassungstreue des Vorgeschlagenen.

nicht ermessensfehlerhaft wäre. Denn wenn die parlamentarische Mehrheitsbildung durch den Wahlausgang vorgezeichnet oder in den Parteienverhandlungen unschwer erreicht wird, so bedeutet die präsidiale Teilnahme im Regierungsbildungsprozeß (Empfang von Fraktions- und Parteivorsitzenden sowie einzelnen, sonst gewichtigen Persönlichkeiten) nur eine Information über die Bedingungen der Möglichkeit parlamentarischer Mehrheitsbildung. Der BPräs wird sich das Ergebnis des Parteienkonsens zu eigen machen, um sich nicht der Gefahr auszusetzen, daß der BT aus eigener Designationsinitiative den Kanzler wählt, Art 63 III, nachdem er den präsidialen Vorschlag abgelehnt hat. Sein Vorschlag hat in diesem Fall politisch und rechtlich nur das Kanzlerwahlverfahren anstoßende Bedeutung (5).

Finden sich die Parteien jedoch nur schwer zur parlamentarischen Mehrheitsbildung zusammen - sei es, daß das Wahlergebnis mehrere numerisch mögliche Koalitionsalternativen eröffnet, sei es, daß sie sich gegeneinander persönlich und/oder sachlich stark profilieren -, dann erwächst dem BPräs aufgrund seines Vorschlagsrechts eine echte Vermittlerrolle zwischen den Parteien im Regierungsbildungsprozeß (5a), um derentwillen ihm das weite Ermessen eingeräumt ist (5b).

Diese Position gegenüber den Parteien folgt schon aus der einfachen Tatsache, daß der BPräs mit seinem Vorschlag das Kanzlerwahlverfahren zu einem Zeitpunkt einleiten kann, in dem die Parteien noch keine abschließenden Vereinbarungen getroffen haben (6). Damit kann ihnen, be-

---

(5) Vgl. Münch, a. a. O., S. 130

(5a) Zwischen diesem Fall und dem zuerst genannten, bei dem der BPräs sich nach dem Ergebnis der Parteienverhandlungen richtet, gibt es in der Praxis natürlich fließende Übergänge, wie etwa die verstärkte präsidiale Einflußnahme 1961 zeigt. Vgl. Amphoux, Le quatrième gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, in : Revue de droit public et de la science politique 1962 (78).

(5b) Vgl. die anschauliche Metapher von Dürig, VVDStRL 25, S. 224 (Diskussionsbeitrag), der vom BPräs als von dem "Reserveadder Verfassung" spricht. Zum Problem, ob der BPräs dann in jedem Fall einen Kanzlervorschlag machen muß, vgl. Amphoux, a. a. O., S. 59 ff.

(6) Über den Vorschlag des BPräs hat der BT unverzüglich abzustimmen. Ein Einwirken der Parteien auf den Parlamentspräsidenten, er möge den BT nicht einberufen, bis sich die Parteien auf einen eigenen Kandidaten geeinigt haben, wäre eine klare Überschreitung ihrer Mitwirkungskompetenz, also verfassungswidrig. Hier zeigt sich die Schrankenfunktion des Regierungsbildungsverfahrens.

denkt man die Unberechenbarkeit des Parlamentsplenums bei nicht präformierter Willensbildung, die Entscheidung aus der Hand genommen werden (7).

Doch wird der BPräs, bevor er zu diesem letzten Mittel, die Koalitionsintegration unter Druck herbeizuführen, greift, seine Vermittlerrolle zunächst darin sehen, die unterschiedlichen Vorstellungen der Parteien durch Kompromiß-, Junctim- und Proporzvorschläge aufeinander abstimmen zu helfen. Auch hierin liegt allemal die Möglichkeit gewichtiger Mitsprache bei der Kanzlerauswahl (8), die auch - wie in der Weimarer Zeit - zu der Beauftragung eines Kanzlerkandidaten, die Regierungsbildung zu versuchen, führen könnte. Dann muß der BPräs die weiteren Verhandlungen aber dem beauftragten Kanzlerkandidaten überlassen; denn das GG gewährt ihm keine weitreichende Funktion bei der Kabinettsbildung.

In etwa - modifiziert durch das Koalitionserfordernis - ist die präsidiale Stellung in einer solchen politischen Situation, die bisher der Verfassungspraxis der BRD noch unbekannt blieb, mit dem Ermessensspielraum der britischen Krone vergleichbar, der ihr nach dem Rücktritt eines Premierministers während der Legislaturperiode eingeräumt wird, wenn kein vom allgemeinen Konsens der Mehrheitspartei getragener stellvertretender Parteiführer vorhanden ist; ein Vorgang, der sich seit 1940 nicht weniger als dreimal ereignet hat, nämlich nach den Rücktritten von Chamberlain (1940), Eden (1957) und Macmillan (1963) (9).

Man hat versucht, die präsidiale Vorschlagskompetenz durch den Begriff der unzulässigen Präsentationskapitulation des BKs gegenüber dem BPräs zu begrenzen (1). Küchenhoff führt richtig aus, daß der BPräs dem Kanz-

(7) 1961 soll BPräs Lübke angesichts der sich verzögernden Regierungsbildung mehrfach erwogen haben, von sich aus einen Kanzlervorschlag zu machen, vgl. Spiegel vom 8. November 1961, S. 22. Hätte sich 1966 die zerstrittene CDU nicht vor dem Rücktritt Erhards auf einen Kanzlerkandidaten geeinigt, so wäre dem BPräs erstmals in der Verfassungspraxis diese Vermittlerrolle zugewachsen.

(8) Vgl. Helmut Kaja, Ministerialverfassung und Grundgesetz, in : AöR 89 (1964), S. 416 : Man sollte "sich auf die soziologische Einsicht besinnen, daß jede Beteiligung Einfluß bedeutet".

(9) Vgl. Loewenstein, Staatsrecht, a. a. O., I, S. 384-386, wobei besonders auf die Problematik der Vereinbarkeit von Macmillans Handlungsweise mit den entsprechenden Konventionalregeln hingewiesen wird.

(1) Küchenhoff, DöV 1966, S. 675-684; Vgl. auch das rechtsähnliche Institut des "limitierten Auftrags" der Weimarer Praxis.

lerkandidaten keine Zusagen über seine beabsichtigte Regierungsführung und sachbezogene Personalentscheidungen abverlangen darf (2). Solche Zusagen hätten nämlich nicht nur die Wirkung einer global antizipierten Gegenzeichnung späterer Präsidialakte, die mit der Präsentationskapitulation übereinstimmten (3). Vielmehr hätten sie ganz allgemein die Bedeutung eines präsidialen Mitwirkungsrechts an politischen Sachentscheidungen, die dem BPräs in diesem Umfang nicht einmal im Zusammenhang seiner Krisenrechte aus Art 63 IV, 68 I, 81 GG zustehen und die der Kompetenzverteilung im parlamentarischen Regierungssystem klar widersprechen würden (4). Doch wird man in der Praxis nicht leicht unterscheiden können, ob der BPräs bei einer zulässigen Einflußnahme aufgrund seiner Vermittlerrolle im Regierungsbildungsprozeß bei schwierigen Mehrheitsverhältnissen sich von funktionalen (Assistenz bei der parlamentarischen Mehrheitsbildung) oder persönlichen Motiven hat leiten lassen. Denn wenn die A-Partei zur Koalition mit der B-Partei nur unter gewissen Bedingungen bereit ist, dann muß der BPräs dem Kanzlerkandidaten der B-Partei natürlich vorschlagen dürfen, daß er einen Teil der Bedingungen der A-Partei akzeptieren soll. Das sind dann zugleich die Bedingungen, unter denen der BPräs den Kanzlerkandidaten der B-Partei dem BT präsentiert.

Immerhin vermag der Begriff der unzulässigen Präsentationskapitulation eine gewisse Beurteilungsrichtlinie präsidialer Einflußnahme auf die Kanzlerneuwahl bei schwierigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen anzugeben (5).

---

(2) Ebd., S. 677. Die Unzulässigkeit personeller Zusagen zu verlangen, folgt schon aus Art 64 I GG.

(3) Ebd., S. 680, sie widersprächen also dem Sinn des Art 58 GG

(4) Vgl. Maurer, DöV 1966, S. 668

(5) So enthielten die Einflußnahmen des BPräs bei der Reg. bildung 1965 deutlich unzulässige Präsentationskapitulationen. Vgl. etwa Eschenburg, Zeit Nr. 42, vom 15. 10. 1965, Fromme, FAZ Nr. 239 vom 14. 10. 1965, Spiegel Nr. 41 vom 6. 10. 1965, und H. J. Winkler, Der Bundespräsident - Repräsentant oder Politiker, Opladen, 1967, S. 32 ff. Dort im Anhang das Schreiben des BPräs an die Parteiführer wenige Tage vor der Wahl, nach der Wahl vorerst keine Kanzlervorschläge zu machen.

2. Die Praxis der Kanzlernominierung durch die Parteien gegenüber dem BPräs

Bei einer Kanzlerbestellung während der Legislaturperiode oder nach der Wahl ohne eindeutiges Personalplebiszit, bei der den Parteien aber ohne Vermittlung des BPräs die parlamentarische Mehrheitsbildung gelingt, sind nach der bundesrepublikanischen Praxis die entscheidenden Vorgänge der Kanzlernominierung zunächst solche der innerparteilichen Willensbildung der Koalitionshauptpartei. Nur 1949, 1961 und 1966 hing die Kanzlernominierung von der Koalitionsbildung ab, aber jeweils aus ganz verschiedenen Gründen.

a. 1949 gab es zwar nur zwei realisierbare Koalitionsalternativen : die große Koalition der beiden Hauptparteien und die kleine "bürgerliche" Koalition; und in beiden Alternativen hätte die CDU/CSU als stärkste Koalitionspartei in Anknüpfung an eine in der Weimarer Republik allerdings nicht durchgängig eingehaltene parlamentarische Regel den Kanzler gestellt (1966 überließ die SPD der CDU/CSU widerspruchslos den Kanzlerposten). Aber bei Bildung einer großen Koalition wäre wegen der persönlichen und politischen Differenzen zwischen Adenauer und Schumacher (6) wahrscheinlich der nordrheinwestfälische Ministerpräsident Karl Arnold, der anerkannte Führer des linken CDU-Flügels, als BK nominiert worden (7).

So ist das auffallendste, institutionell gar nicht faßbare (Selbstnomination ?), nur historisch zu beschreibende Moment der Kanzlernominierung das zielstrebige Betreiben einer kleinen Koalition und damit seiner Kanzlerkandidatur durch den damaligen rheinischen CDU-Vorsitzenden Konrad Adenauer (8).

---

(6) Vgl. Eschenburg, Zweiparteiensystem, a. a. O., S. 411, Loewenberg, a. a. O., S. 223, mit Verweis auf Edinger, Kurt Schumacher, S. 120 und 202-210

(7) Vgl. Arnold J. Heidenheimer, Adenauer and the CDU, The Hague 1960, S. 181

(8) Die Einzelheiten bei Heidenheimer, ebd., S. 178 ff. Schon 1949 zeigt sich Adenauers Fähigkeit, den Zeitfaktor im Regierungsbildungsprozeß meisterhaft auszunutzen. Wartete er 1949 zunächst zu, damit sich die SPD festlege (Forderung eines sozialdemokratischen Wirtschaftsministers, Planwirtschaft), um so gegenüber seiner Partei die Unmöglichkeit einer großen Koalition angesichts sozialdemokratischer Maximalforderungen aufzuweisen, so handelte er 1961 unverzüglich, indem er schon am Montag mittag nach der Wahl, die sei-

Da FDP und DP zur Bildung einer kleinen Koalition bereit waren - für die beiden Nebenparteien war diese die einzige Möglichkeit der Regierungsbeteiligung - und auch die Kanzlerschaft Adenauers akzeptierten, war dessen Nominierung ausdrücklich ein Vorgang der innerparteilichen Willensbildung der CDU/CSU. Die entscheidende Festlegung wurde dabei auf einer privaten, nicht repräsentativ zusammengesetzten Parteiführerversammlung bei Fehlen einer Bundesparteiorganisation getroffen (der sog. Rhöndorfer Konferenz vom 21. August 1949 (9).

---

ner Partei den Verlust der absoluten Mehrheit brachte, ohne Abstimmung mit Parteigremien eine Pressekonferenz über die Koalitionsfrage und zukünftige Außenpolitik abhielt. (vgl. Deutsche Zeitung vom 20.9.1961). Dadurch erschien er wie eh und je als der Kanzlerkandidat, ja leitender Staatsmann, ungeachtet der Angriffe des kleineren Koalitionspartners auf seine Person. Umgekehrt erkannte auch der FDP-Vorsitzende Mende die Bedeutung des Zeitfaktors als Druckmittel gegenüber einem Kanzlerkandidaten, der aus einer geschwächten Position heraus verhandelt, wenn er später erklärte : "Wenn die neue Regierung nicht sofort gebildet wird, bricht weder Typhus, noch Cholera, noch Hunger, noch Kriegsgefahr aus !" Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 4.10.1961 - So wurde die Länge des Regierungsbildungsprozesses von 1961 nur von zwei Regierungsbildungen der Weimarer Republik übertroffen (Bauer : vom 20.6. (Rücktritt Scheidemanns) bis 3.10.1919 und Marx III vom 17.9.1926 (Beginn der Krise) bis 22.1.1927), vgl. J. Amphoux, Le quatrième Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, in : Revue de droit public et de la science politique 1962 (78), S.668. Da dem Regierungsbildungsprozeß durch den Zusammentritt des neugewählten BTs eine zeitliche Begrenzung gesetzt ist, die nicht beliebig lange überschritten werden kann, ohne daß sich der BPräs verstärkt einschaltet, nutzte Adenauer den Zeitfaktor auch in bezug auf die Kabinettsbildung.

(9) Die Darstellungen über den Verlauf der Rhöndorfer Konferenz stützen sich - soweit ich sehe - auf die Information zweier (wohl befangener) Teilnehmer, die sich aber im wesentlichen nicht widersprechen. Robert Pferdmenges, der eigentlich ohne eine seine Teilnahme rechtfertigende Parteifunktion anwesend war, berichtete Paul Weymar (Konrad Adenauer, München, 1955, S. 427-433), auf den sich wiederum Heidenheimer (a.a.O., S.179 ff) und Hermann Behr (Vom Chaos zum Staat, Frankfurt, 1961) stützen. Der andere Informant ist Adenauer selber (Erinnerungen 1945-1953, Stuttgart, 1965, S. 223-230). - Von Interesse ist zunächst die Auswahl des Teilneh-

Die Wahl Adenauers zum CDU/CSU Fraktionsvorsitzenden am 1. September 1949 (1) gab ihm schließlich die Legitimation, die Koalitionsverhandlungen zu Ende zu führen, nachdem die wichtigsten Entscheidungen bereits gefällt waren. Sie stellt übrigens den bisher einzigen Fall einer offiziellen Kanzlernominierung durch vorherige Wahl zum Fraktionsvorsitzenden dar.

b. 1961. Im Mittelpunkt der Regierungsbildung von 1961 stand die Kanzlerfrage, da der Wahlausgang kein eindeutiges Personalplebiszit (2) für den bisherigen Amtsinhaber und Kandidaten der regierenden Hauptpartei enthielt und sich die Nebenpartei zunächst weigerte, der erneuten Kanzlerschaft des Amtsinhabers zuzustimmen.

Ein Kanzlerwechsel durch Nominierung des Kandidaten der bisherigen oppositionellen Hauptpartei kam nach dem Wahlausgang und der Festlegung der Nebenpartei auf eine Koalition mit der CDU/CSU nicht in Frage. Ein Wechsel hätte sich also nur im Wege der Nachfolgeregelung innerhalb der bisher regierenden Hauptpartei vollziehen können. Indem er selbst seine erneute Kandidatur zielstrebig betrieb, gelang es Adenauer aber innerhalb seiner Partei, die sich nicht von dem kleineren Koalitionspartner unter Druck setzen lassen wollte, die Nachfolgeregelung nochmals hinauszuschieben. Gleichzeitig beeinflußte er die zwischenparteiliche Wil-

---

merkreises (vgl. Heidenheimer, a. a. O., S. 180). Es fehlten wichtige Befürworter der großen Koalition, deren Teilnahme aufgrund ihrer Stellung in der Partei eigentlich erforderlich gewesen wäre (Ministerpräsident Arnold und einige CDU-Landesvorsitzenden). Trotzdem sprach sich etwa die Hälfte der Teilnehmer für die große Koalition aus. Nach einer zeitpunktmäßig vom Hausherrn geschickt gewählten Essens- u. Erfrischungspause setzte Adenauer, ohne daß es darüber zur Abstimmung gekommen wäre, die Bildung einer kleinen Koalition bei den weiteren Erörterungen als beschlossen voraus und wurde dabei von einem unbenannten Teilnehmer zum Kanzler vorgeschlagen. Adenauer berichtet, daß ihn dieser Vorschlag überrascht hätte (Erinnerungen, a. a. O., S. 228), was ihn allerdings nicht daran hinderte, sogleich auf ihn einzugehen. Neuerdings teilt Ernst Deuerlein (Marginalien eines Historikers zu Memoiren eines Politikers. Über den historischen Wert der Erinnerungen Adenauers, in : Frankfurter Hefte, 21. Jhg. (1966), S. 399) mit, daß unveröffentlichte Berichte vorlägen, die die Vermutung aussprechen, der Vorschlagende habe auf Verabredung gehandelt.

(1) Vgl. Loewenberg, a. a. O., S. 223

(2) Bei einem Stimmenrückgang der CDU/CSU gegenüber der letzten Bundestagswahl von noch nicht 5 % und einem Stimmenvorsprung gegenüber der zweiten Hauptpartei von ca. 9 % kann man im Vielparteiensystem aber nicht von einer verlorenen Wahl sprechen.

lensbildung so geschickt, daß die Koalitionsnebenpartei schließlich die Regel, wonach die Koalitionshauptpartei nicht nur den Kanzler stellt, sondern auch dessen Person eigenständig bestimmt, anerkennen mußte. Kanzlernomination durch die Parteien erfolgte 1961 also im Wege des sich-im-Amt-Behauptens des alten Kanzlers.

Schon am 19.9.1961, zwei Tage nach der Bundestagswahl, forderte der Bundesvorstand der CDU Adenauer auf, nicht nur, wie von einigen Vorstandsmitgliedern zunächst beabsichtigt, die Koalitionsverhandlungen mit der FDP zu führen, sondern sich auch erneut als Kanzler zur Verfügung zu stellen (4).

Dieser nicht einstimmig und nach heftiger Diskussion gefaßte Beschluß ist aber nicht im Wege formeller Abstimmung gewonnen worden (5). Einen Tag später sprachen sich auch der CSU-Vostand trotz der zwiespältigen Haltung des 1. Vorsitzenden und die CSU-Landesgruppe für eine erneute, allerdings auf etwa 12 Monate zu begrenzende Kanzlerschaft Adenauers aus (6). Am 27.9.1961 billigte die Fraktion, aber wiederum ohne formelle Abstimmung, den Beschluß des Parteivorstandes (7). Als der Hamburger Abgeordnete Bucerius in der Fraktionssitzung am 12.10. 1961 eine Abstimmung über die Kanzlerfrage forderte, wurde er vom Fraktionsvorsitzenden Krone darauf hingewiesen, daß diese bereits entschieden sei (8). Dieses Nominierungsverfahren in Parteivorstand und Fraktion läßt nur den Schluß zu, daß es in der CDU/CSU keinen wirklich ernsthaften Widerstand gegen eine erneute, zeitlich begrenzte Kanzlerschaft

---

(3) Die Heraustellung von Vizekanzler Erhard neben Adenauer war wahltaktisch bedingt und sollte allenfalls die Möglichkeit kontinuierlicher Regierungsführung nach Adenauer demonstrieren.

(4) Vgl. Deutsche Zeitung vom 20.9.1961. Zu diesem Zeitpunkt mußte zumindest Adenauer davon unterrichtet sein, daß die FDP ihre Wahlkampfparole "Koalition mit der CDU/CSU, aber ohne Adenauer", auch bei den Verhandlungen über die Regierungsbildung durchzusetzen versuchen würde. Adenauer empfing nämlich vor der Bundesvorstandssitzung den CSU-Vorsitzenden Strauß, der tags zuvor ein inoffizielles Gespräch mit den FDP-Vorsitzenden Mende und Weyer geführt hatte. Auch scheint der Bundesvorstand der CDU schon zu diesem Zeitpunkt von einer zeitlichen Begrenzung der Kanzlerschaft Adenauers ausgegangen zu sein.

(5) Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 21.9.1961

(6) Vgl. ebd.

(7) Vgl. Deutsche Zeitung vom 28.9.1961

(8) Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 13.10.1961

ihres Parteiführers gegeben hat (9).

Die Gegnerschaft der FDP überwandt Adenauer, indem er sie zunächst 14 Tage überhaupt nicht zu Koalitionsgesprächen einlud, statt dessen aber demonstrativ die SPD-Vorsitzenden Ollenhauer, Brandt und Wehner zu einem von diesen seit langem geforderten Gespräch über die außenpolitische Lage empfing (1). Zum erstenmal zeichnete sich damit in der BRD die Möglichkeit der Bildung einer großen Koalition ab (2). Daraufhin lenkte die FDP unter dem Druck von Landesverbänden, prominenten Altliberalen und Industriekreisen (3) in der Kanzlerfrage ein, was sich zunächst in einer Wahlrede des Bundesvorsitzenden bei der Nachwahl in Cochem und sodann auf einer Sitzung von Bundesvorstand und Fraktion am 29.9.1961 ankündigte (4).

c. 1963 und 1966. Zweimal erfolgte bisher in der Praxis die Kanzlernominierung anläßlich eines Kanzlerwechsels; nicht zufällig beidemal während der Legislaturperiode des BTs.

---

(9) Peter H. Merkl, Equilibrium, Structure of Interest and Leadership : Adenauer's survival as Chancellor, in : ASPR 67 (1962), S. 634-650, führt als innerparteilichen Grund für das "Überleben Adenauers als Kanzler" das Gruppengleichgewicht innerhalb der CDU/CSU an. Wenn ein Politiker einmal als anerkannter Führer eines Systems antagonistischer Gruppen und Interessen durch Herstellen eines Gleichgewichts dieses hinter sich vereinigt habe, dann mache der Widerstand auch nur einer Gruppe seinen Sturz unmöglich. (Adenauer versicherte sich 1961 zunächst der Unterstützung des linken Flügels der CDU/CSU).

(1) Vgl. Deutsche Zeitung vom 26.9.1961

(2) Dabei war für die taktische Position Adenauers nicht entscheidend, ob er eine solche Koalition damals wirklich ins Auge gefaßt hat, entscheidender war schon, ob ihm die Fraktion gefolgt wäre. Ausschlaggebend aber war in jedem Fall, daß man ihn für flexibel genug halten konnte, eine solche Koalition mit der jahrelang scharf angegriffenen Oppositionspartei einzugehen. Dafür ist bedeutsam zu wissen, daß Adenauer kein prinzipieller Gegner der SPD war. Als nach dem Rücktritt von Luther im Mai 1926 Adenauer von Hindenburg mit der Regierungsbildung beauftragt wurde, hat er von Anfang an eine "Große Koalition" unter Einschluß der SPD angestrebt, um vom RPräs unabhängig zu sein. Vgl. Stürmer, a.a.O., S. 152, und Fritz Stern, Adenauer and a Crisis in Weimar Democracy, in : Political Science Quarterly LXXIII, (1958), S. 10.

(3) Vgl. Merkl, a.a.O., S. 642 ff.

(4) Vgl. Deutsche Zeitung vom 29.9. und 2.10.1961

Denn wenn die regierende Hauptpartei im Wahlkampf den amtierenden Kanzler auch als neuen Kandidaten herausstellt, dann ist ein Kanzlerwechsel nach Art 69 II, 63 GG, wie die Regierungsbildung von 1961 lehrt, nur wahrscheinlich, wenn die Opposition entweder als Mehrheitsfraktion aus der Wahl hervorgeht oder aber die Nebenpartei zur Koalition mit ihr bereit ist, was bis 1966 noch nicht der Fall war. Ein Kanzlerwechsel durch konstruktives Mißtrauensvotum ist bei Vorhandensein einer Mehrheitsfraktion ausgeschlossen (5), sonst nur möglich, wenn die Nebenpartei die Koalition wechselt (6).

Der Rücktritt des alten Kanzlers (7) war deshalb bisher die praktische Voraussetzung der Nominierung eines neuen. Die beiden institutionell deutlich trennbaren Vorgänge stehen dem historischen Ablauf nach, aber auch funktional in engem Verhältnis, so daß im Rahmen der Kanzlernomination durch die Parteien auch die Herbeiführung des Rücktritts des scheidenden Kanzlers durch diese zu erörtern ist. -

Welche institutionellen Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede können wir dabei an den Vorgängen von 1963 und 1966 ablesen ?

1) Während der Rücktritt Adenauers 1963 von den Koalitionsparteien von langer Hand vorbereitet war, wird 1966 der Rücktritt Erhards im Zusammenwirken aller drei im BT vertretenen Parteien aus einer sich spontan entwickelnden politischen Situation heraus herbeigeführt.

2) Beide Male bleibt aber der scheidende Kanzler so lange im Amt, bis die Nachfolgefrage geregelt ist. Eine Geschäftsführung (Art 69 III GG) wird nicht erforderlich.

---

(5) Vgl. etwa Michael Freund, Eine neue Form des Regierens, in : Die politische Meinung 1956, (Juni-Heft), S. 25-31

(6) Ihren Austritt aus der Koalition im Jahre 1962 nach dem aus der Weimarer Republik bekannten Muster des Ministerrücktritts aufgrund Parteibeschlusses (im konkreten Fall durch Parteivorstand und Fraktion am 19.11.1962 in Nürnberg gefällt) hat die Nebenpartei nicht zum Koalitionswechsel ausgeweitet. Vgl. zum Rücktrittsmodus auch Eschenburg, Herrschaft der Verbände ?, Stuttgart, 2. Aufl., 1963, S. 74, der von früheren schriftlichen Verpflichtungen der FDP-Minister, jederzeit auf Verlangen der Fraktion zurückzutreten, berichtet, und Münch, a.a.O., S. 153 Anm. 5

(7) Diese wichtige Form der Amtsbeendigung regelt das GG in Art 69 II a.E. als "andere Erledigung des Amtes des BKs". Dem Art 69 II a.E. GG unterfallen auch die Amtszeitbeendigung durch Tod und Verlust der Amtsbefähigung.

3) Das innerparteiliche Nominierungsverfahren der CDU/CSU weist 1963 und 1966 große Ähnlichkeiten auf.

4) Die Koalitionsfrage war bei der innerparteilichen Kanzlerauswahl durch die CDU/CSU 1963 bereits entschieden, während 1966 die bisher regierende Hauptpartei erst nachträglich einen Koalitionspartner fand, der ihrem Kandidaten zur Kanzlerbestellung verhalf.

ad 1) Der Rücktritt Adenauers 1963 erfolgte in Vollzug einer zwei Jahre zuvor getroffenen Koalitionsvereinbarung (8), die 1962 bestätigt wurde (9). Ein Vorbild hierfür auf Landesebene kann im Versprechen des Hamburger Bürgermeisters Brauer von 1957, nach 2 Jahren zugunsten von Nevermann zurücktreten zu wollen, gesehen werden (1). Eine Nachahmung läßt sich bei der rheinland-pfälzischen Regierungsbildung von 1967 feststellen. Ministerpräsident Altmeier soll gemäß einer innerparteilichen Abmachung etwa in der Hälfte der Legislaturperiode zugunsten des Parteivorsitzenden Kohl zurücktreten (2). Der Unterschied zu den beiden zuletzt genannten Stipulationen liegt darin, daß 1961 nicht auch die Person des Nachfolgers Gegenstand der Vereinbarung war.

Schüle (3) sieht in der Abrede einen Grundgesetzverstoß. Er argumentiert

---

(8) Vgl. Abschnitt A I der Koalitionsvereinbarung vom 2. 10. 1961, abgedruckt bei Schüle, a. a. O., S. 137

(9) Die Verhandlungen zur Bildung einer großen Koalition wurden von Adenauer 1962 abgebrochen, als er nach einem Beschluß der SPD-Fraktion, "alle sachlichen und personellen Fragen in die Verhandlungen mit einzubeziehen" (vgl. etwa Deutsche Zeitung vom 6. 12. 1962), auch in der Bildung einer großen Koalition keine Möglichkeit der Amtszeitverlängerung mehr erblickte. Diesen maßgeblichen Gesichtspunkt des Scheiterns der Verhandlungen vernachlässigen die Darstellungen von Wilhelm Born, Weg in die Verantwortung - Paul Lücke, Recklinghausen, 1965, S. 75 ff, und Otto B. Roegele, Die Bemühungen um eine große Koalition in Bonn. Der erste Anlauf im Jahre 1962, a. a. O., S. 215-235, die - wenn man von der tendenziösen Darstellung absieht - aber wichtige Einzelheiten der vorbereitenden Gespräche zwischen Wehner, Lücke und von Guttenberg (Born) und über die Befürworter und Gegner einer großen Koalition in der CDU/CSU-Fraktion (Roegele) vermitteln können.

(1) Vgl. Amphoux, Le quatrième Gouvernement, a. a. O., S. 681

(2) Die SZ vom 3. Juli 1968 berichtet, daß Altmeier bis zum rheinland-pfälzischen Verfassungstag im Mai 1969 zurücktreten will.

(3) A. a. O., S. 98-103.

aus der zeitlichen Bemessung der Amtsperiode und der Freiwilligkeit des Rücktritts. Doch betont er diesen letzten Gesichtspunkt m.E. zu stark. Politisch ist der Rücktritt in der Regel auch eine unfreiwillige Amtszeitbeendigung, was besonders deutlich wird beim - etwa in der Weimarer Republik üblichen - Rücktritt bei bevorstehendem Mißtrauensvotum. Auch das Moment, daß hier langwährende politische Bindungen geschaffen werden, vermag nicht durchzuschlagen, dienen sie doch eher einem kontinuierlichen Regierungsübergang (4). Ein Kanzler, dessen Amtszeit limitiert ist, wie durch Art 69 II GG ja auch, wird nicht unbedingt an Autorität verlieren. Freilich wiegen die nicht nur von Schüle geäußerten Bedenken schwer, aber von einer eindeutigen Verfassungswidrigkeit kann m.E. nicht gesprochen werden. -

Im deutlichen Gegensatz zum Rücktritt Adenauers aufgrund einer seit langem getroffenen Koalitionsvereinbarung stand der Rücktritt BK Erhards, der im,allerdings nicht abgestimmten, Zusammenwirken aller drei Parteien spontan herbeigeführt wurde (5).

Die wichtigste Komponente dabei war der innerparteiliche Autoritäts- und Vertrauensschwund (6) des in den Bundestagswahlen von 1965 noch personal-plebiszitär legitimierten, bei der Landtagswahl von Nordrhein-Westfalen im Juli 1966 seinen Wähler-appeal einbüßenden, im Frühjahr 1966 von der Partei noch zum ersten Bundesvorsitzenden gewählten, der Regierungstechnik aber nicht mächtigen (7), die anstehenden Aufgaben (wie Etatausgleich, Devisenausgleichsabkommen mit den USA im für die BRD erträglichen Rahmen) nicht bewältigenden Regierungschefs angesichts der sich spontan entwickelnden Gegnerschaft im Kabinett (8), in Partei-(9)

---

(4) Vgl. Friauf, Verfassungsrechtlicher Vertrag, a.a.O., S. 301 f.

(5) Eine Chronologie der Ereignisse - nicht mehr - bei Karl Georg von Stackelberg, Attentat auf Deutschlands Talisman, Stuttgart, 1967, S. 177 ff.

(6) Vgl. die bis 1959 ausholende Darstellung von Eschenburg, Röntgenbild einer Parteikrise, in : Die Zeit Nr. 47 vom 18. November 1966

(7) Einiges dazu bei Hennis,Richtlinienkompetenz, a.a.O., passim.

(8) So war etwa BM Lücke von einem Antrag junger CDU-Abgeordneter in der Fraktion, der auf Ablösung BK Erhards zielte, unterrichtet, ohne etwas dagegen zu unternehmen, vgl. FAZ vom 29. 9. 1966

(9) Vgl. das Interview Bundestagspräsident Gerstenmaiers im Rhein. Merkur vom 28. 9. 1966, sowie die Besprechung mit Dufhues, Heck und Kohl in seinem Jagdhaus, vgl. FAZ v. 29. 9. 1966

und Fraktionsvorstand (1), in Teilen der Fraktionen (2) und in den Landesparteiverbänden (3).

Doch den Anstoß der zum Rücktritt führenden Ereignisse gab die Nebenpartei durch Ausscheiden aus der Koalition, wiederum im Wege des Rücktritts der ihrer Partei angehörenden BM aufgrund Fraktionsbeschlusses (4). Akzellerierende Wirkung erreichte die oppositionelle Hauptpartei durch das Vertrauensfrage-Ersuchen vom 31.10.1966, das die Möglichkeit künftiger Koalitionsalternativen testen sollte. Wird hier zwar ein m.E. verfassungsrechtlich unzulässiges Mittel parlamentarischer Regierungskontrolle angewandt, so bestätigt die Regierungskrise von 1966 jedenfalls aber die Effektivität der parlamentarischen Kontrollfunktion, wenn ein Koalitionswechsel der Nebenpartei möglich erscheint (5).

ad 2) Der Rücktritt Erhards erfolgte aber erst, als die Parteien die Nachfolgenomination und Koalitionsfrage geregelt hatten. 1963 war die innerparteiliche Nomination dagegen bereits ein halbes Jahr vor dem vorgesehenen Rücktritt Adenauers getroffen worden, sein Verbleiben im Amt also kein Erfordernis der Regierungskontinuität. Indem Erhard 1966 nicht vorzeitig zurücktrat, gab er seiner Partei Gelegenheit, die Kanzlerfrage

---

(1) Die Aktivität der Fraktionsvorsitzenden Barzel und Strauß, besonders ihre scharfe, von der Fraktion auf Antrag von Strauß gebilligte Verhandlungsführung in der Frage des Etatausgleichs gegenüber dem Koalitionspartner, ist eine entscheidende Ursache von Erhards Sturz und ein Lehrbeispiel, wie Regierungsstabilität die Hineinnahme politischer Potenzen ins Kabinett voraussetzt. Zur Frage der vieldiskutierten Kabinettsumbildung, die diesem Ziel hätte dienen können, vgl. Eschenburg, Ministerschub oder Kanzlersturz?, in : Die Zeit Nr. 37 vom 4.7.1966

(2) Hier sind der schon zit. Antrag der Abgeordneten Petersen, Vogler und Geißler in der Fraktionssitzung vom 11. September und der Mißbilligungsantrag der Berliner Abgeordneten vom 2. November 1966 zu nennen.

(3) Der bayerische Ministerpräsident Goppel, der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Lemke, der Hamburger Parteivorsitzende Blumenfeld behandelten am 1.11.1966 öffentlich die Kanzlerfrage (vgl. FAZ vom 2.11.1966), nachdem der rheinische Parteivorsitzende Grundmann sich schon im Zusammenhang des Gerstenmaier-Interviews für eine Ablösung Erhards ausgesprochen hatte (vgl. FAZ vom 30.9.1966).

(4) Vgl. FAZ vom 28.10.1966

(5) Der verfassungsrechtlich richtige Weg wäre das konstruktive Mißtrauen nach Absprache mit der FDP gewesen.

ohne Eingreifen des BPräs zu regeln (6); denn wenn der rücktrittswillige BK trotz Koalitionszerfalls weiteramtiert, kann der BPräs noch keinen neuen Kanzlervorschlag nach Art 63 I GG machen (7).

ad 3) Die innerparteiliche Nominierung des neuen Kandidaten bei einem Kanzlerwechsel während der Legislaturperiode kann institutionsgerecht nur durch Fraktionswahl erfolgen, wie es der Praxis der englischen Labour Party seit langem entspricht. Seit der Satzungsänderung von 1965 bestimmen auch die Konservativen auf diese Weise ihren Parteiführer und damit den Premierminister bzw. Oppositionsführer (8). Die Fraktionswahl ist in England erforderlich, weil der Prime-Minister vom Souverän ohne vorausgegangene Parlamentswahl ernannt wird. Obwohl das GG die Wahl des BKs durch den BT vorschreibt, wird man angesichts der diese präjudizierenden Wirkung der Nomination ebenfalls in einer Fraktionswahl das einzig zureichend legitimierende Verfahren erblicken. Entsprechend ist dann auch die CDU/CSU bei den Nominierungen von 1963 und 1966 verfahren (9).

Die Willensbildung der Fraktion wiederum wird präformiert durch die Kandidatenvorschläge, über die sie abstimmt. Sowohl 1963 als auch 1966 beauftragte der Parteivorstand, 1963 unter Mitwirkung des Fraktionsvorstandes, ein Auswahlgremium mit der Vorbereitung der Nominierung (1),

---

(6) So Eschenburg im Kolleg.

(7) Eigenartigerweise wird im Schrifttum die präsidiale Einflußnahme bei der Regierungskrise 1962 gleich nach der Rückkehr Lübkes von einer Asienreise kaum berührt. Da der Kanzler damals ebenfalls weiteramtierte, also ein präsidialer Kanzlervorschlag nicht zur Debatte stand, muß man entweder zu dem Schluß kommen, daß die Praxis von einem gewissen Mitspracherecht des BPräs bei der Kabinettsbildung ausgeht oder aber von einer Vermittlerfunktion bei Regierungskrisen ganz allgemein.

(8) Vgl. Loewenstein, Staatsrecht, a. a. O., S. 186 ff, 170 ff.

(9) Am 22.4.1963 erfolgte die Fraktionswahl des Vizekanzlers Erhard (einziger Kandidat) mit 159 Ja-Stimmen gegen 47 Nein-Stimmen bei 14 Enthaltungen. - Am 10.11.1966 wählte die CDU/CSU-Fraktion in drei Wahlgängen wie folgt :

1. Wahlgang :	Kiesinger 91,	Schröder 76,	Barzel 56,	Hallstein 14
2. Wahlgang :	" 118,	" 80,	" 42,	" 3
3. Wahlgang :	" 137,	" 81,	" 26,	" -

(1) Der Fraktionsvorstand beauftragte 1963 den Fraktionsvorsitzenden von Brentano, der Parteivorstand den geschäftsführenden Vorsitzenden Dufhues. Inoffiziell wurden als weitere "Königsmacher" Ver-

die 1963 in einem Vorschlag des Fraktionsvorstands mündete, während 1966 der Parteivorstand der Fraktion Kandidaten zur Wahl präsentierte. -

Lassen sich weitere die Fraktionswillensbildung präformierende, institutionell bedeutsame Momente an der Nominierungspraxis in der BRD ablesen ?
Die englische Labour-Party wählt stets einen stellvertretenden Parteiführer, der, wenn ein Labour-Premier zurücktritt, gute Aussicht auf die Nominierung durch die Fraktion hat. Eine entsprechende Position (allerdings gemäß der deutschen Praxis aufgrund einer Parteitagswahl) hat nach der zeitweilig geänderten CDU-Satzung dem ersten stellvertretenden Parteivorsitzenden Barzel 1966 aber nicht zur Nominierung verholfen.

An der innerparteilichen Diskussion der CDU seit 1953 läßt sich aber deutlich ablesen, daß Kanzleramtsaspiranten im Vizekanzlerposten die geeignete Nachfolgeempfehlung sahen (2). Adenauer hatte deshalb bewußt bis 1957 einen Vertreter der Nebenpartei zum Vizekanzler ernannt. Daß aus seiner Sicht mit der Ernennung eines populären Politikers der Hauptpartei die Nachfolgefrage nicht präjudiziert sein sollte, hat er 1959 anläßlich seiner zunächst proklamierten, dann wieder zurückgezogenen Präsidentschaftskandidatur deutlich gemacht (3).

Will man überhaupt im Vizekanzlerposten eine Nominierungspräferenz

---

teidigungsminister von Hassel und der CSU-Vorsitzende Strauß genannt. - 1966 beauftragte der Parteivorstand eine Sonderkommission wiederum mit Dufhues als Vorsitzenden. Inwieweit 1966 die Kandidatenpräsentation als Ergebnis der Beratungen der nur knapp eine Woche zuvor ins Leben gerufenen Auswahlkommission anzusehen ist, läßt sich nicht ausmachen.

(2) 1953 strebten in dieser Absicht Finanzminister Schäffer und der Fraktionsvorsitzende von Brentano den Vizekanzlerposten an; vgl. Spiegel vom 16.9.1953, S. 7 f; 1956 wiederum von Brentano, damals schon Außenminister, Schäffer (der dabei den Widerstand Erhards hervorrief) und der im Frühjahr 1956 als Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen gestürzte Karl Arnold, vgl. NZZ vom 11.10.1956, FAZ vom 15.10.1956.

(3) Adenauer hätte als zwar gewählter, aber noch nicht amtierenden Präsident auf die Präsentation seines Nachfolgers keinen Einfluß gehabt, vgl. Friedrich Klein, Grundgesetz und unmittelbarer Wechsel vom Mitglied der BReg zum BPräs, a. a. O., passim, und das dem Spiegel vom 22.4.1959, S. 21 ff. gegebene Interview von R. v. Laun. Die Beurteilung der Ereignisse von 1959 aus der Sicht Adenauers in seinen Erinnerungen 1955-1959, Stuttgart, 1967, S. 483 bis 551.

sehen, so bedeutet das gleichzeitig, daß man dem scheidenden Kanzler eine Mitwirkung an der Nominierung des Nachfolgers einräumt, denn er ernennt seinen Stellvertreter ohne anderweitige Mitwirkung (3a). Obwohl es geschichtlich keine ganz seltene Erscheinung ist, daß der scheidende Erst-Minister seinen Nachfolger vorschlägt (4), hat bisher nach der bundesrepublikanischen Praxis - völlig institutionsgerecht (5) - der scheidende BK aber keinen Einfluß auf die Nachfolgefrage ausüben können. Aus der Tatsache, daß 1963 der Vizekanzler als Nachfolger nominiert wurde, wird man also keine Schlußfolgerungen in Richtung einer Nominierungspräferenz ziehen können (6). -

Die bisher in der Praxis ausschlaggebenden Gesichtspunkte für die Kanzlernomination waren 1963 der Wählerappeal des Kandidaten und 1966 deutlich eine regionale Präferenz (7).

ad 4) Als 1963 die CDU/CSU Ludwig Erhard nominierte, konnte sie der Unterstützung des Koalitionspartners bei der Kanzlerwahl im BT sicher

---

(3a) In der Fraktionssitzung vom 17.10.1961 betonte Adenauer sein Ernennungsrecht, indem er auf eine unter Beifall aufgenommene Erklärung des Fraktionsvorsitzenden Krone, die Vizekanzlerschaft Erhards im kommenden Kabinett sei gesichert, demonstrativ erwiderte : "Das entscheidet der BK" (vgl. Stuttg. Zeit. vom 18.10.1961).

(4) 1917 schlug Michaelis dem Kaiser den Grafen Hertling als RK, 1963 Macmillan der Queen Lord Home als Prime-Minister vor.

(5) Eschenburg, in : Die Zeit Nr.47 vom 18. November 1966, meint allerdings mit tadelndem Unterton, daß Adenauer 1963 nicht mit Leidenschaft und Autorität für einen anderen Nachfolgekandidaten sich eingesetzt habe.

(6) So hat denn auch die Erklärung des Fraktionsvorsitzenden v. Brentano, daß der "BK von morgen sein Mandat auch aus der Hand des jetzigen" empfangen müsse (vgl. Spiegel vom 1. Mai 1963), keinen praktischen Niederschlag gefunden. Der Bundesvorstand der CDU sicherte dem rücktrittsbereiten BK Erhard zu, daß er an der Entscheidung über die Person seines Nachfolgers beteiligt werden solle. Doch davon war schon wenige Tage später nichts mehr zu hören. Vgl. die Einzelheiten bei F. R. Allemann, The Changing scene in Germany, in : The World Today 1967 (Febr.), S. 57

(7) Vor der Fraktionswahl haben sich die Abgeordneten der süd-westdeutschen CDU-Landesverbände auf Einladung des rheinland-pfälzischen Parteivorsitzenden Kohl zwanglos auf Kiesinger verständigt. Ebenfalls sprach sich der CSU-Vorstand für Kiesinger aus. Föderale Gesichtspunkte spielten davor bei einer Kanzlernomination noch keine Rolle, wohl aber bei der Kabinettsbildung.

sein. Nach den Vereinbarungen von 1961 und 1962 sollte die Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode fortgesetzt werden, der Kanzlerwechsel womöglich nicht einmal das Koalitionsprogramm berühren (8).

1966 dagegen nominierte die regierende Hauptpartei einen Kandidaten bei völlig offenen Koalitionsverhältnissen. Die innerparteiliche Kandidatenauswahl erfolgte auch nicht wie 1949 mit Blick auf die Art der zu bildenden Koalition. Kiesinger machte die Annahme seiner Wahl von der Bedingung, daß er nach allen Seiten Verhandlungen führen könne, abhängig (9). Seine Nominierung durch eine parlamentarische Mehrheit hing aber davon ab, daß die CDU/CSU einen Koalitionspartner fand, also keine Koalition gegen sie gebildet wurde, welche Möglichkeit zum erstenmal auf Bundesebene in greifbare Nähe gerückt war.

Zwar wählte die SPD-Fraktion nicht wie die CDU/CSU noch vor Beginn der Koalitionsverhandlungen einen Kanzlerkandidaten. Doch man ging allgemein davon aus, daß im Falle einer SPD-FDP-Koalition der zweimalige Kandidat bei Bundestagswahlen (1) und Parteiführer Brandt nominiert worden wäre. So sicherte dann auch im Laufe der Verhandlungen, allerdings erst in einem sehr späten Zeitpunkt, die FDP der SPD die Unterstützung aller ihrer Abgeordneten für Brandt bei der Kanzlerwahl zu (2).

Sonst spielte in den Koalitionsverhandlungen aller Parteien untereinander, die schließlich zur Bildung der großen Koalition führten, die Kanzlernominierung keine Folle. Die Regel, daß die stärkste Koalitionspartei den Kanzler stellt und dessen Person eigenständig bestimmt, fand allgemeine Anerkennung.

III. Die Wahl

Die Wahl durch den BT ist der wichtigste Akt der Kanzlerbestellung, denn sie beinhaltet - wie oben dargelegt - den Ausspruch des parlamentarischen Vertrauens, der den BK zu seiner Amtsführung demokratisch legitimiert. Zwar wird das Abstimmungsergebnis, wie der Überblick über die Nominierungspraxis gezeigt hat, durch die Präformierung der parlamentarischen

(8) Zur Problematik von fortbestehenden Koalitionsvereinbarungen trotz Kanzlerwechsels vgl. Weber, a. a. O., S. 125, 147 ff.

(9) Vgl. FAZ vom 12. 11. 1966

(1) Nach dem für die SPD enttäuschenden Wahlausgang von 1965 erklärte Brandt allerdings, daß er nicht ein drittes Mal kandidieren wolle.

(2) Vgl. FAZ vom 27. 11. 1966

Willensbildung berechenbar; doch ändert das nichts an der legitimierenden Bedeutsamkeit der Plenumsentscheidung, zumal die "wirkliche" Entscheidung durchaus auch erst bei der Kanzlerwahl fallen kann, wie etwa 1949 (3). Das Gewicht, das die Parteien dem Plenum zumessen, zeigte sich indirekt auch 1966. Die knappe parlamentarische Mehrheit, die eine FDP/SPD-Koalition nur gehabt hätte, war für die SPD der ausschlaggebende Grund zur Bildung einer großen Koalition mit der CDU/CSU.

Der BK wird stets in geheimer Abstimmung gewählt, so daß durch diese Stärke der Abgeordnetenautonomie die parlamentarische Willensbildung zu einem gewissen Grad unberechenbar bleibt, was durch die deutliche Zahl von Dissendenten der Koalitionsfraktionen bei jeder bisherigen Kanzlerwahl belegt wird (4).

Das Gewicht des Plenums wird in den Fällen, in denen der Kanzlerwahl eine Aussprache vorausgehen darf (Art 63 III, IV, 67, 68 I S. 2 GG) (5), noch verstärkt. Auch steht zu vermuten, daß bei Wahl eines Minderheitskanzlers nach Art 63 IV GG, gerade wenn mehrere Kandidaten benannt sind, die Entscheidung erst im Plenum fällt.

---

(3) Bei 402 stimmberechtigten Mitgliedern des Hauses erhielt Adenauer gerade 202, also die erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen.

(4) Vgl. die Tabellen bei Merkl, a. a. O., S. 650; Loewenberg, a. a. O., S. 240 f. Obwohl 1961 die Koalitionsfraktion 309 Abgeordneten zählten, hatte Adenauer nur 258 Ja-Stimmen auf sich vereinigen können, gerade 8 Stimmen mehr als die absolute Mehrheit (250) betrug. - Umgekehrt verleitet die geheime Kanzlerwahl dazu, die Parole auszugeben, daß eine Fraktion geschlossen der Abstimmung fernbleibt. Eine entsprechende Drohung hat 1965 die FDP gemacht. Man wird eine solche Parole parlamentsgeschichtlich für zulässig halten, wenngleich sie sich der Grenze des den Parteien Erlaubten deutlich nähert.

(5) Zur Streitfrage, ob das Aussprachеverbot des Art 63 I GG auch für die weiteren Wahlgänge gilt, vgl. zusammenfassend Amphoux, a.a.O., S. 79 f. Man muß als Schutzzweck des Aussprachеverbotes die Autorität des BPräs, nicht die des zu wählenden BKs ansehen, der gegenüber parlamentarischer Kritik nicht geschützt werden kann; also besteht keine Veranlassung, das Aussprachеverbot extensiv auszulegen, da bei den Wahlgängen nach Art 63 III, IV, auch bei Art 67 und 68 I S. 2 GG nicht über einen präsidialen Vorschlag abgestimmt wird. Da in diesen Wahlgängen auch mehrere Kandidaten vorgeschlagen werden können, ist eine Aussprache um so erforderlicher.

IV. Ernennung und Vereidigung

Die Ernennung des BKs ist in den Fällen der Kanzlerwahl nach Art 63 I-III, 67, 68 I S. 2 GG ein durch den BPräs obligatorisch zu vollziehender Formalakt, der ohne Gegenzeichnung erfolgt, Art 58 II GG (6), die Vereidigung vor dem BT, Art 64 II GG, die symbolkräftige Sanktion der Amtsübertragung (7).

Nur wenn der BK nach Art 63 IV GG mit relativer Mehrheit gewählt ist, kommt dem BPräs durch seine Alternativkompetenz (entweder Ernennung binnen 7 Tagen oder Bundestagsauflösung) ein "Splitter von Kreationsgewalt" (8) zu. Denn in diesem Fall hat der BPräs die politische Lage unter dem Gesichtspunkt, ob "die Konstellation der parlamentarischen Kräfte der zu bildenden Regierung ein Mindestmaß an Arbeitsmöglichkeiten" eröffnet (9), zu beurteilen und bei negativem Urteil den BT aufzulösen, wozu er aber nicht verpflichtet ist, wenn auch Neuwahlen keine Besserung der Mehrheitsverhältnisse zu versprechen scheinen (9a). Ein nach Art 63 IV GG bestellter Minderheitskanzler gelangt also nicht nur aufgrund der Parlamentswahl, sondern auch in Abhängigkeit von der präsidialen Ernennung ins Amt.

---

(6) Angesichts der viel umfänglicheren Kompetenz des RPräs nach der WRV stellte sich das Problem der Gegenzeichnung bei Ernennung und Entlassung der RK insbesondere bei der sog. Kampfregierung, vgl. Wolgast, a.a.O., passim.

(7) Vgl. die Einzelheiten bei Amphoux, a.a.O., S. 94-100, 108-116, und Münch, a.a.O., S. 146-149, 164-170. Insbesondere zur Unklarheit, ob die Ernennung oder erst die Vereidigung der konstituierende Akt der Amtsübertragung ist, vgl. Münch, a.a.O., S. 147

(8) So die treffliche Metapher v on Laufkötter, a.a.O., S. 30

(9) Vgl. Küchenhoff, a.a.O., in : DÖV 1966, S. 682

(9a) Vgl. Laufkötter, a.a.O., S. 60

5. Abschnitt : Die Praxis der Kabinettsbildung

I. Der nominierte Kanzlerkandidat im Prozeß der Kabinettsbildung

1. Kabinettsbildungsrecht und Parteienmitwirkung

Die dem parlamentarischen Vertrauen entzogenen BM werden "auf Vorschlag des BKs" vom BPräs ernannt und entlassen. Art. 64 I GG. Die Verfassung, die Kanzler- und Ministerbestellung deutlich trennt, verbirgt hinter dieser Gesetzesformulierung, die eigentlich zur Annahme nur eines Präsentationsrechts des Regierungschefs bei der Ministerbestellung verleitet (vgl. Art 63 I GG), das Kabinettsbildungsrecht des BKs, das im Zusammenhang seiner Richtlinien- und Organisationsbefugnis sowie der Konzentration des Vertrauens auf seine Person und der Erschwerung des Vertrauensentzuges zu seiner repräsentativ hervorgehobenen Stellung als leitender Staatsmann in der BRD wesentlich beiträgt. Indem er die BM zur Ernennung und Entlassung vorschlägt, delegiert und entzieht der BK das ihm vom Parlament ausgesprochene Vertrauen.

Doch war dem Parlamentarischen Rat bewußt, daß er dem BK durch die Regelung des Art 64 I GG nur eine mächtige Anregung zur eigenständigen Kabinettsbildung im Rahmen der Parteienmitwirkung geben würde (1). Die Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitsbildung zur Kanzlerwahl und laufenden Unterstützung der Regierung während der Legislaturperiode zwingt den BK, die Minister, auch wenn sie nicht vom parlamentarischen Vertrauen abhängig sind, im Einvernehmen mit den seine Regierung tragenden Koalitionsparteien auszuwählen. Für die Koalitionsnebenpartei, die der Hauptpartei die eigenständige Nominierung des Kanzlerkandidaten überläßt, bedeutet die Kabinettsbildung ohnehin die einzige Möglichkeit, auf die personelle Zusammensetzung der Regierung einzuwirken. Als Funktionsbedingung parlamentarischer Regierungsweise läßt sich der Einfluß der

(1) Es ist nicht richtig, wenn immer wieder gesagt wird, der Parlamentarische Rat hätte sich nur im Zusammenhang der Wahlrechtsfrage und des Demokratieprinzips mit der Funktion der Parteien beschäftigt, nicht aber bei der Regierungsbildung. Schon der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee sprach von den "üblichen Koalitionsabreden" (diesen Satz hat Schüle, a. a. O., S. 17, ausgegraben). Daß nicht nur die Person des BKs, sondern auch die Kabinettszusammensetzung aus den Parteienverhandlungen hervorgehen würde, war den Vätern des GGs wohl bewußt, vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Dehler in der 23. Sitz. d. HA vom 8. Januar 1949, S. 147.

Parteien auf die Regierungszusammensetzung schon am Ende des Kaiserreichs feststellen, obwohl der RT auch durch die Oktoberreform von 1918 rechtlich keinen Anteil an der Staatssekretärsbestellung hatte, es im übrigen nicht einmal ein Vorschlagsrecht des RKs gab.

Ein begriffliches "missing link" zwischen der Parteienmitwirkung und der Kanzlerstellung bei der Kabinettsbildung ist bisher aber noch nicht gefunden worden.

Der Versuch von Gerber, der die Tatsache, daß die Koalitionsparteien gegenseitig Pflichten, die den künftigen Kanzler treffen sollen, vereinbaren, juristisch mit der Figur eines "Vertrages zu Lasten Dritter" erfassen will (2), kann wohl mehr als Beispiel, wohin Konstruktionsfreude führen kann, verstanden werden. Freilich ist er auch Ausdruck der Abwertung repräsentativer Verfassungseinrichtungen im Parteienstaat, der - damit korrespondierend - eine Verrechtlichung des Parteienwirkens um jeden Preis zum Inhalt zu haben scheint (3).

Aber auch von einem Präsentationsrecht (4) der Parteien kann man nur sprechen, wenn man den Begriff modifiziert zu seinem sonstigen Gebrauch verwendet. Nach dem GG und verfassungsergänzenden Staatsrecht kommt die Präsentation als Designationsmodus bei der Herrschaftsbestellung durch Wahl an zwei Stellen vor, Art 63 I GG und § 19 BWahlG. Der BT hat im ersten Gang der Kanzlerwahl obligatorisch über den Kanzlervorschlag des BPräs abzustimmen und das Wahlvolk bei der Bundestagswahl über die Kandidatenvorschläge der Parteien (5).

---

(2) A. a. O., S. 187. Ein solcher Vertrag zu Lasten Dritter sei mit Zustimmung des Belasteten möglich, ebd., S. 189; "Läßt sich der Kandidat mit den durch den Koalitionsvertrag integrierten Abgeordnetenstimmen wählen und benutzt er so den Koalitionsvertrag als Vehikel, um ins Kanzleramt zu kommen, so anerkennt er damit auch rechtsgeschäftlich, zumindestens durch konkludentes Verhalten, die für ihn koalitionsvertraglich vorbereitete Pflichtentbindung"; ebd. S. 190. S. 192-199 wird der Nachweis versucht, daß diese Figur mit der rechtlichen Entschließungsfreiheit des BKs vereinbar sei; dabei erfolgen allerdings weitgehende Rückzieher zur Eingangsthese.

(3) Die Stellung des BKs bei der Kabinettsbildung wird trotz der Qualifizierung der Koalitionsvereinbarungen als Verträge bei Weber, a. a. O., S. 35 f, und Sasse, a. a. O., in: JZ 1961, S. 724, richtig gesehen.

(4) Eschenburg, Staat, a. a. O., S. 692, verneint ein Präsentationsrecht, spricht aber von einem Präsentationsanspruch der Koalitionspartei.

(5) Das Vorschlagsrecht des BKs aus Art 64 I GG ist keine Präsentation, sondern der entscheidende Teil einer zweiaktigen Ernennung.

Die Unterschiede zur Kandidatenpräsentation bei der Bundesministerbestellung liegen auf der Hand. Denn der BK entscheidet hierbei nicht als ein Wahlkörper, sondern im Verfahren einer zweiaktigen Ernennung. Präsentationen bei Ernennungen sind sonst nur bei Hochschullehrern und im Kirchenrecht üblich (6). Vor allem ist der BK rechtlich nicht gehalten, die Präsentation von Ministerkandidaten anzunehmen.

Immerhin kommt in diesem Begriff zum Ausdruck, daß die Parteien aufgrund ihrer Mitwirkungskompetenz aus Art 21 I S.1 GG i.V.m.§ 1 II PartG bei der Auswahl des Ministerpersonals maßgeblich beteiligt sind, so daß man in Ermangelung andersartiger begrifflicher Kennzeichnung von Präsentation sprechen kann, wenn man sich der Unterschiede zur sonstigen Verwendung des Begriffs bewußt ist.

Dabei taucht die schwierige Frage auf, ob in Analogie zu § 22 BWahlG aus dem Gesichtspunkt der innerparteilichen Demokratie geheime Fraktionswahl der zu Präsentierenden wünschenswert ist, wie sie etwa in der Praxis der FDP gelegentlich vorgenommen wurde. Die Bindungswirkung, die von solchen Wahlen auf den BK ausgeht, ist nicht unbedenklich. Doch wenn mehrere Ministrable, und zwar ohne Ministeramtsangabe, gewählt werden, so läßt diese Art der Vorauswahl dem BK auch Rückschlüsse auf den wirklichen Rückhalt der Kandidaten in der Fraktion zu.

Des weiteren spricht man in bezug auf die Ministervorschläge der Parteien von Wahlkapitulationen. Zwar wählt der BT den BK, der als Staatsorgan gegenüber einem anderen Staatsorgan - etwa durch Parlamentsbeschluß - keine Wahlkapitulationen vorlegen dürfte, und die Parteien und Fraktionen bereiten nur die parlamentarische Mehrheitsbildung vor; doch wird in diesem an die Praktiken der Kurfürsten bei der Kaiserwahl anknüpfenden Begriff die mittelbare Kreationsabhängigkeit des BKs von den Parteien und Fraktionen deutlich. Freilich erfaßt auch dieser Begriff nicht das Ganze der Parteienmitwirkung an der Kabinettsbildung, denn er vermag nicht zu erklären, warum diese auch nach der Kanzlerwahl, bei Kabinettsumbildungen, wenn der BK im Amt bleibt, oder bei Ernennungen einzelner Minister während der Legislaturperiode festzustellen ist. Insoweit müßte man also von "Regierungskapitulationen" als den Bedingungen laufender Regierungsunterstützung sprechen.

Offenbar läßt sich parlamentarische Kabinettsbildung im Zusammenwirken von BK und Koalitionsparteien begrifflich nicht scharf fassen, sondern bedarf vielmehr der umschreibenden, praxisorientierten Darstellung. Dabei

(6) Vgl. Henke, a.a.O., S. 101

spielt in der Praxis der nominierte Kanzlerkandidat aufgrund der schon in statu nascendi der Regierung ausstrahlenden starken Stellung des BKs, vor allem aber wegen einer Reihe von Umständen, die seine Kreationsabhängigkeit mildern, eine entscheidende Rolle, die - modifiziert durch das Koalitionserfordernis - durchaus der des englischen Premiers vergleichbar ist, dessen Kreationsabhängigkeit von seiner Partei ebenso besteht, nur eben vor und nicht nach den allgemeinen Wahlen (7).

2. Richtlinienbefugnis

Zwar wird zu Recht immer wieder betont, daß die starke Stellung und Prärogative des einmal im Amt befindlichen BKs ihn bei der Kabinettsbildung schwächten (8), weil die Koalitionsparteien geneigt sein werden, durch Präsentation von Ministerkandidaten ihres Vertrauens dem Kanzler die spätere Durchsetzung seiner Richtlinien zu erschweren (9). Doch hat BK Adenauer auch in einigen Fällen demonstriert, daß er sich durch dissentierende Kabinettsmitglieder nicht in seiner Richtlinienbefugnis beschränken ließ. 1950 hat er den rücktrittswilligen BM Heinemann zur Entlassung vorgeschlagen, weil der Minister in einer Richtlinienfrage mit dem Kanzler nicht übereinstimmte, und 1957 den verdienten Finanzminister Schäffer nicht wieder in dasselbe Amt berufen, weil ihm dessen strenge Fiskalpolitik hinderlich war. Adenauer hat darüber hinaus auch versucht, programmatische Erörterungen bei den Kabinettsbildungen nicht zu detailliert werden zu lassen. Diese Versuche sind ihm 1961 angesichts seiner geschwächten Position mißlungen, doch hat er das umfangreiche Koalitionsprogramm, das die Parteien vereinbart hatten, vor seiner Fraktion mit unverholenem Zynismus hinsichtlich seiner Durchführung kommentiert (9a). Erhard dagegen hat 1963 in der Überzeugung, einen kollegialeren Führungsstil praktizieren zu müssen, programmatische Erörterungen schon lange vor den eigentlichen Verhandlungen über die Regierungsbildung geradezu gesucht, wobei eigentlich personelle Festlegungen - in einem so frühen Stadium höchst unerwünscht - gar nicht ausbleiben konnten. In einem gewissen Grade stehen ja Personen für Programme.

---

(7) Vgl. hierzu Walter Bagehot, zit. bei Dolf Sternberger, a. a. O., in : ZfP 1 (1954), S. 55, und Loewenstein, Staatsrecht, a. a. O., S. 408 f

(8) Vgl. Eschenburg, a. a. O., in : DöV 1954, S. 202

(9) Als 1953 die CSU durch Parteibeschluß ihren stellvertretenden Vorsitzenden K. S. Mayr daran hinderte, das ihm vom BK angetragene Amt des Postministers anzunehmen, war für die Partei das gute Verhältnis zwischen dem Kanzler und dem verhinderten Ministeramtskandidaten für den Beschluß ausschlaggebend, vgl. Spiegel v. 4. 11. 1953, S. 9-12.

(9a) Indem er auf seine Börse wies, soll er gesagt haben : "Wo du nicht bist, Herr Organist, da schweigen alle Flöten"; vgl. Spiegel vom 1. November 1961, S. 21 ff.

1965 hat er die Einsetzung von Programmkommissionen, die die Regierungserklärung vorbereiten sollten, neben den eigentlichen Verhandlungskommissionen zugelassen, was das ohnehin komplizierte Verfahren einer Kabinettsbildung noch erschwerte. Es scheint, daß sich 1966 die Parteien bei Bildung der großen Koalition auf ein knappes Programm der in Angriff zu nehmenden Projekte beschränkt haben.

Überblickt man die Praxis insgesamt, so hat die Richtlinienkompetenz des BKs für den nominierten Kanzlerkandidaten bei der Kabinettsbildung wenigstens den Effekt, daß er zum Adressaten programmatischer und der damit verbundenen personellen Bestrebungen der Koalitionsparteien wird. Er ist an der Ausarbeitung entsprechender Vereinbarungen maßgeblich beteiligt. Der Grad seines Einflusses hängt dann allerdings von seinem staatsmännischen Geschick ab.

3. Organisationsbefugnis

Ebenso wie die Richtlinien- hat auch die Organisationsbefugnis für den nominierten Kanzlerkandidaten bei der Kabinettsbildung ein doppeltes Gesicht. Wenn durch § 9 S.1 GeschOBReg i.V.m.Art 86 S.2, 65 S.1 GG, wonach der BK über die Errichtung, die Anzahl und Geschäftsbereichsabgrenzung der Bundesministerien entscheidet, eine "bewegliche Regierungsstruktur" (1) normiert wird, so eröffnet das einerseits den Parteien die Möglichkeit, ihre Ansprüche auf personelle Regierungsteilhabe gegenüber dem nominierten Kanzlerkandidaten verstärkt zur Geltung zu bringen (2). Es ist im parlamentarischen Regierungssystem andererseits aber auch sachlich gerechtfertigt, die Regierungsorganisation in gewissen Grenzen den Erfordernissen der Kabinettsbildung anzupassen (3). Hierin liegt eine bedeutsame Stärkung des nominierten Kanzlerkandidaten, der durch die Vermehrung der Ministerien bis zur Grenze, wo aus dem Kollegium eine Versammlung würde, die die Aufgaben der BReg nicht mehr sachgerecht wahrnehmen könnte (4), durch Berufung von Sonderministern, der Bildung von Kabinettsausschüssen sowie der Abgrenzung der Geschäftsbereiche die koalitionspolitischen Ansprüche aufeinander abzustimmen vermag.

---

(1) Vgl. Böckenförde, a.a.O., S.193

(2) Vgl. Eschenburg, Der BK als Regierungskonstrukteur, a.a.O., S.35 ff, und oben 2. Abschnitt III 3

(3) Vgl. die Einzelheiten bei Böckenförde, ebd.

(4) Vgl. Böckenförde, a.a.O., S.186, der diese Grenze etwa bei 20 Ministerien sieht.

4. Nominierter Kanzlerkandidat zugleich als amtierender BK

1953, 1957, 1961 und 1965 war die Regierungsbildung nicht mit einem Kanzlerwechsel verbunden. Der nominierte Kandidat war also während der Verhandlungen um die Kabinettsbildung gleichzeitig amtierender, bzw. nach Zusammentritt des neugewählten BTs geschäftsführender BK, Art 69 II, III GG. Schon die Tatsache, daß dann die meisten Verhandlungen über die Kabinettsbildung am Amtssitz des BKs stattfanden, unterstreicht sinnenfällig die gestärkte Position des nominierten Kanzlerkandidaten in diesen Fällen (4a). Ihm steht der gesamte Regierungsapparat zur Verfügung (5), was sich besonders 1961 in einer schwierigen außenpolitischen Lage für Adenauer als Vorteil erwiesen hat. So konnte er beispielsweise bei dem von den SPD-Vorsitzenden geforderten Gespräch über die Außenpolitik den Staatssekretär das Außenministeriums, Prof. Carstens, vortragen lassen.

5. Kabinettsbildungsrecht und Kreationsabhängigkeit des BKs

Bewirkt die verfassungsrechtlich starke Stellung des BKs für den nominierten Kanzlerkandidaten zumindest, daß er in den Parteienverhandlungen um die Kabinettsbildung den Vorsitz innehat, daß kein wichtiges Treffen ohne ihn stattfindet, daß er auch zahlreiche Einzelgespräche mit den Verhandlungsdelegationen, mit regionalen, konfessionellen oder interessenvertretenden Abgeordneten oder mit in Aussicht genommenen oder zur Demission vorgesehenen Ministern führt, daß er von inoffiziellen Kontakten einzelner Politiker sogleich informiert wird, kurz daß er der Adressat der Parteienmitwirkung ist (5a), so gründet die relative Stärke des Kabinettsbildungsrechts in der Praxis aber vor allem auf einer Reihe von Umständen, die die Kreationsabhängigkeit des BKs mildern.

(4a) Vgl. den anschaulichen Bericht des Bonner Korrespondenten der NZZ vom 3. Oktober 1957. Theodor Heuss sprach im Rückblick auf die Anfänge parlamentarischer Regierungsbildung noch davon, daß die Kabinettsbildung in den Fraktionsstuben erfolgte. Vgl. das Zitat bei Eschenburg, a. a. O., in : DöV 1954, S. 202

(5) Vgl. Loewenberg, a. a. O., S. 232 : "Adenauer also demonstrated that when the potential Chancellor is in office during the negotiations, if only in a "caretaker" capacity, he can employ inside information on policy problemes."

(5a) Als BK Adenauer 1953 10 Tage nach der Bundestagswahl einen vierzehntägigen Urlaub auf der Bühler Höhe antrat, kamen die Verhandlungen um die Kabinettsbildung in Bonn fast völlig zum Erliegen.

a. Parteivorsitz der Kanzlerpartei.

Die Forderung nach Personalunion von Parteivorsitz und Kanzleramt erweist sich auch und gerade aus der Sicht der Kabinettsbildung im parlamentarischen Regierungssystem als berechtigt (6). Soll dadurch generell Nebenregierung vermieden werden, so ist für den nominierten Kanzlerkandidaten, der als Vorsitzender zugleich in seiner Partei Einfluß hat, die Einwirkung auf die Kabinettsbildung von ihrer Seite herabgemindert. Sie verlagert sich dann allerdings verstärkt auf die Fraktion. Geringe Einflußnahme seitens der Partei, nachhaltige Einwirkungen der Fraktion der CDU sind charakteristisch für die Praxis der Kabinettsbildungen unter Adenauer, der zugleich Parteivorsitzender war. 1963 und 1965 haben die personenverschiedenen Parteivorsitzenden den nominierten Kanzlerkandidaten die Kabinettsbildung nicht erschwert; 1965 waren Vorstellungen des Parteivorsitzenden Adenauer gegen die Wiederernennung von Außenminister Schröder erfolglos. Prinzipiell aber vermag der personenverschiedene Parteivorsitzende einen unnötigen zusätzlichen Dualismus in die Kabinettsbildung hineinzutragen.

b. Kanzlernominierung vor Kabinettsbildung.

Wenn der Kanzlerkandidat durch den Wahlausgang personal-plebiszitär legitimiert ist oder durch Fraktionswahl (7) vor Beginn der Verhandlungen nominiert wird, so gewinnt er dadurch ebenfalls eine gewisse Kreationsunabhängigkeit.

Der Stimmenverlust für die CDU/CSU von 1961 hat auch die Position des nominierten Kanzlerkandidaten Adenauer erschwert. So hat er auf Druck der Koalitionsnebenpartei seinen ihm ergebenen Außenminister von Brentano fallen lassen. Umgekehrt haben die Personalplebiszite von 1953 und 1957 seine Stellung bei der Kabinettsbildung gestärkt, wie sich insbeson-

(6) Es dürfte dem CDU-Vorsitzenden Strauß, als er 1965, und dem FDP-Vorsitzenden Mende, als er 1961 forderte, kein Parteivorsitzender solle dem Kabinett angehören, nicht bewußt gewesen sein, daß sie damit einem Grundsatz kommunistischer und faschistischer Parteien beitraten, denen Regierungsteilnahme nur dazu dient, um umso effektiver Partei-Nebenregierung treiben zu können. Vgl. hierzu Duverger, a. a. O., S. 209 ff.

(7) Wahlkapitulationen der nominierten Kandidaten vor der Fraktionswahl sind bisher in der Praxis nicht bekannt geworden. Als der CDU-Abg. Blank in der Fraktionssitzung vom 23. 4. 1963 forderte, der zu nominierende Kanzlerkandidat Erhard solle erst einmal eine Kabinettsliste vorlegen (vgl. Spiegel vom 8. Mai 1963), ist dieses Ansinnen von der Fraktion nicht weiter beachtet worden.

dere an der eigenständigen Entlassung des Postministers Schubert, des Justizministers Dehler und des Finanzministers Schäffer zeigt.

Ohne das Personalplebiszit von 1965 hätte BK Erhard seinen Außenminister Schröder kaum halten können. Im übrigen zeigt aber gerade diese Regierungsbildung, daß bei zerstrittenen Parteienverhältnissen der Kanzlerkandidat mehr ein Koordinator und Ausgleicher der sich widersprechenden gegenseitigen Festlegungen der Parteien und ihrer Gruppen ist (8).

c) Kanzlerwahl vor Abschluß der Kabinettsliste.

In der Regel liegt zwischen Kanzlerwahl und Ministerernennung der Zeitraum von einer Woche, 1953 waren es allerdings fast 2 Wochen, 1963 nur 1 Tag, und 1966 fand am 1.12. vormittags die Kanzlerwahl, nachmittags die Ministerernennung statt. Mit Ausnahme der beiden zuletzt genannten Regierungsbildungen stand bei der Kanzlerwahl jeweils die Ministerliste noch nicht abschließend fest. 1953 waren noch neun von neunzehn Ministersesseln zu besetzen (9). Der Justizminister wurde erst in letzter Stunde berufen, der Postminister erst Wochen nach den übrigen Mitgliedern der BReg ernannt. 1957 entscheid sich erst nach der Kanzlerwahl, daß der ehemalige Finanzminister Schäffer als Justizminister im Kabinett bleiben und der baden-württembergische Abg. Lindrath das neugeschaffene Schatzministerium übernehmen würde. Der Entschluß der Errichtung des Gesundheitsministeriums und seiner Betrauung mit der ersten Frau in einer BReg, der Abgeordneten E. Schwarzhaupt, sowie die Entscheidung, den bisherigen Fraktionsvorsitzenden Krone als Sonderminister ins Kabinett zu berufen, datieren 1961 ebenfalls erst nach der Kanzlerwahl. Auch 1965 wurde erst nach der Kanzlerwahl über die Besetzung einer Reihe wichtiger Ressorts, wie des Innenministeriums, das BK Erhard nach Vorstellungen des westfälischen CDU-Vorsitzenden Dufhues mit dem nordrhein-westfälischen Kultusminister Prof. Mikat besetzen wollte, der aber ablehnte, entschieden. Schließlich wurde der bisherige Wohnungsbau-

(8) Der Parteivorsitzende Adenauer hatte sich gegen den Außenminister Schröder, der FDP-Vorsitzende Mende gegen die Aufnahme des CSU-Vorsitzenden Strauß ins Kabinett, der CSU-Vorsitzende Strauß wiederum gegen die Ernennung von Mende zum Leiter des Gesamtdeutschen Ministeriums, auf dem die FDP aber bestand, festgelegt. Schließlich wurde ein Formelkompromiß gefunden, der bei zukünftigen Kabinettsbildungen allgemeine Richtschnur sein könnte : "Der Kanzler entscheidet über Ministerernennungen. Die Fraktionen schlagen ihm ihre Kandidaten ohne Einmischung von anderer Seite vor." Vgl. FAZ vom 14.10.1965

(9) Vgl. die Einzelheiten bei Loewenberg, a.a.O., S. 242

minister Lücke zum Innenminister, der zunächst als Wissenschaftsminister vorgesehene FDP-Abg. Bucher dafür zum Wohnungsbauminister und der junge CDU-Abg. Stoltenberg an seiner Stelle zum Wissenschaftsminister ernannt.

Kiesinger hat sich 1966 vor seiner Fraktion geweigert, die Ministerliste, soweit sie seine Partei betraf, vor der Kanzlerwahl überhaupt bekanntzugeben, zu einem Zeitpunkt, da die der SPD angehörenden Kabinettsmitglieder schon öffentlich bekannt waren.

Mit der Bundeskanzlerwahl entfällt die Kreationsabhängigkeit des Kanzlerkandidaten. Darin liegt eine bescheidene Stärkung seiner Stellung bei der Kabinettsbildung, die BK Adenauer bewußt anstrebte. So erklärte er etwa 1953 vor der CDU/CSU-Fraktion, daß er keine Besprechungen über die Regierungsbildung führen könne, bevor ihm der BPräs nicht zu verstehen gegeben habe, daß er ihn wiederum dem Parlament als Kanzler vorschlagen würde (1), obwohl nach dem Wahlausgang daran eigentlich nicht gezweifelt werden konnte. Oder 1957 äußerte er, daß mit offiziellen Verhandlungen erst nach seiner Wahl zum BK zu rechnen sei (2). Er fügte aber auch hinzu, daß er als Parteivorsitzender (3) mit den Vorsitzenden anderer Parteien vorbereitende Gespräche führen könne.

Es ist kein Zufall, daß die bei der Kanzlerwahl noch offenen Fragen der Kabinettszusammensetzung meist die Kanzlerpartei betrafen; die anderen Koalitionsparteien haben immer wieder deutlich gemacht, daß sie erst nach der Regelung ihrer personellen Regierungsteilnahme ihre Stimmen im BT dem Kanzlerkandidaten geben würden (4).

d. Kabinettsumbildung.

Daß der Grund für die Parteienmitwirkung an der Kabinettsbildung nicht nur in der Kreationsabhängigkeit des BKs, sondern auch in dem Erfordernis laufender Regierungsunterstützung durch das Parlament und damit mittelbar durch die Parteien zu sehen ist, wird besonders deutlich im Einfluß,

(1) Vgl. FAZ vom 6. 10. 1953

(2) Vgl. FAZ vom 21. 9. 1957

(3) Adenauer hat oft und bewußt seine in Personalunion innegehabten Ämter unterschieden, vgl. Heidenheimer, a. a. O., in : PVS 1/2 (1960/61), S. 250 f.

(4) Vgl. entsprechende Äußerungen aus FDP-Kreisen in den Aachener Nachrichten vom 30. 9. 1953 und der FAZ vom 27. 9. 1963. 1965 drohte die FDP, daß ihre Fraktion der Kanzlerwahl fernbleiben würde, wenn ihr nicht zuvor die Einräumung des Gesamtdeutschen Ministeriums zugesichert würde, vgl. Spiegel vom 20. 10. 1965, S. 38

den die Parteien auf die Kabinettsumbildungen von 1956 und 1962, als der BK im Amt blieb, genommen haben. Zwar erklärte BK Adenauer beispielsweise am 10.12.1962 vor der Unionspresse, er als BK sei nicht zurückgetreten und könne von sich aus dem BPräs Ministervorschläge machen, falls die beiden bisherigen Koalitionspartner sich nicht einigen könnten. Doch er fügte auch hinzu, er hoffe nicht, zu diesem letzten Mittel greifen zu müssen.

Aus demselben Gesichtspunkt der Regierungsabhängigkeit von den Koalitionsparteien erklärt sich auch die Tatsache, daß bei Ausscheiden eines einzelnen Ministers aus dem Kabinett jeweils wieder ein Mitglied der Partei des ausscheidenden Ministers berufen wird (5). Die einzigen Ausnahmen von dieser Regel bilden die Berufung des CDU-Abg. Weber am 27.3. 1965 zum Justizminister nach dem Rücktritt des FDP-Ministers Bucher wegen dessen abweichender Ansicht gegenüber der Kabinettsmehrheit in der Frage der Verjährung nationalsozialistischer Verbrechen sowie die Ernennung des der CDU angehörenden schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten von Hassel zum Nachfolger des CSU-Verteidigungsministers Strauß 1962.

II. Der Einfluß der Koalitionsparteien auf die Kabinettsbildung

1. Das Verhandlungschema

Die Willensbildung der Koalitionsparteien in bezug auf die Kabinettszusammensetzung ist ungleich komplizierter als die Nominierung eines Kanz-

(5) 1. Reg. Adenauer - Nach dem Rücktritt von Innenminister Heinemann wurde der Abg. Lehr (CDU) ernannt, nach dem Tod von Wohnungsbauminister Wildermuth wurde der Abg. Neumayer (FDP) ernannt.
2. Reg. Adenauer - Nach dem Ausscheiden von Bundesratsminister Hellwege wurde der Abg. von Mehrkatz (DP) ernannt.
3. Reg. Adenauer - Nach dem Rod von Schatzminister Lindrath wurde der Abg. Wilhelmi (CDU) nach dem Ausscheiden von Landwirtschaftsminister Lübke der Abgeordnete Schwarz (CDU), nach dem Ausscheiden des Vertriebenenministers Oberländer der Abg. von Mehrkatz (CDU) ernannt.
1. Reg. Erhard - Nach dem Ausscheiden von Vertriebenenminister Krüger wurde der Abg. Lemmer (CDU) ernannt.
1. Reg. Kiesinger - Nach dem Ausscheiden von Innenminister Lücke

lerkandidaten, der - wie wir gesehen haben - entweder durch die personal-plebiszitäre Komponente heutiger Bundestagswahlen bereits feststeht oder bei Nominierungen während der Legislaturperiode nach Präsentation durch den Partei- und/oder Fraktionsvorstand von der Fraktion der Koalitionshauptpartei gewählt wird. Demgegenüber ist die Auswahl der BM nicht nur hauptsächlich ein Vorgang der innerparteilichen, sondern auch der zwischenparteilichen Willensbildung im Zusammenwirken mit dem nominierten Kanzlerkandidaten. Das "bargaining" um personelle Regierungsteilhabe zeigt dabei ein je besonderes Gesicht, das sich eigentlich nur in historischen Fallstudien abbilden läßt. Sieht man aber vom geschichtlichen Detail einmal ab, so lassen sich an der Praxis der Kabinettsbildung seit 1949 auch gleichbleibende Verfahrensregeln ablesen.

Am Anfang steht die innerparteiliche Auswahl und Beauftragung von Verhandlungsdelegationen, die mit dem nominierten Kanzlerkandidaten in Einzelgesprächen oder gleichzeitig mit den Koalitionspartnern Vereinbarungen über die Kabinettszusammensetzung treffen. Doch sie haben kein ungebundenes Mandat, vielmehr legen sie die gewonnenen Zwischenergebnisse jeweils ihren Fraktionen oder - von Partei zu Partei verschieden - auch außerparlamentarischen Parteigremien vor, die diese dann bestätigen oder verwerfen. Im letzten Fall müssen sich die Verhandlungskommissionen erneut treffen, bis eine Vereinbarung gefunden wird, der alle Koalitionspartner zustimmen. Die auf diese Weise ausgewählten Ministerkandidaten werden dann dem BK "präsentiert" (1).

2. Auswahl und Zusammenstellung der Verhandlungsdelegationen

Betrachtet man die Auswahl und Zusammensetzung der Verhandlungsdelegationen, so ergeben sich für die einzelnen Parteien, die bisher an Koalitionsverhandlungen beteiligt waren, gewisse Unterschiede. Die CDU als Kanzlerpartei nominiert eigentlich erst von 1961 an eine offizielle Verhandlungsdelegation. Seit 1949 (2) waren hauptsächlich Mitglieder

---

wurde der parlamentarische Staatssekretär Benda (CDU) ernannt. Für den im Herbst ausscheidenden Entwicklungsminister Wischnewski ist der Abg. Eppler (SPD) vorgesehen.

(1) Ähnlich beschreibt schon E. Kaufmann, a. a. O., S. 377, am Beginn der Weimarer Republik das Verfahren, wobei er völkerrechtliche Parallelen zieht.

(2) Vgl. für 1949 die Einzelheiten bei Heidenheimer, Adenauer, a. a. O., S. 182 ff. Dem vorläufigen Fraktionsvorstand gehörten an : Adenauer, Kaiser, Lehr und Scheffer (CSU).

des Fraktionsvorstandes die Verhandlungspartner des nominierten Kanzlerkandidaten und der anderen Koalitionspartei. 1953 spielten dabei neben dem Fraktionsvorsitzenden von Brentano und dem Geschäftsführer Krone vor allem auch Mitglieder des noch amtierenden Kabinetts eine gewichtige Rolle. Auch 1957, wo die Koalitionsfrage gleichsam unbedeutend war, nachdem nur noch die DP als Koalitionspartner der CDU/CSU und auch nur aufgrund eines Wahlbündnisses mit dieser Partei übriggeblieben war, wurde seitens der CDU keine Verhandlungskommission ernannt. Dafür wurden einzelne regionale, konfessionelle und interessenvertretende Abordnungen beim Kanzler vorstellig. 1961 folgt die CDU erstmals dem Vorbild ihrer Schwesterpartei CSU und auch der anderen Koalitionsparteien und gibt dem von ihr nominierten Kanzlerkandidaten eine offizielle Verhandlungskommission bei, deren Benennung und repräsentative Zusammensetzung von da an (mit Ausnahme von 1963) vorbildlich für die folgenden Kabinettsbildungen wird. Parteipräsidium, Bundesparteivorstand und Fraktion sind die Auswahlgremien. Entsandt werden Mitglieder der Partei und Fraktion, die meist auch den Vorständen angehören, Kabinettsmitglieder sowie einige Landesparteivorsitzende, die meist zugleich Landesministerpräsidenten sind, und Arbeitskreisleiter als interessenvertretende Abgeordnete, wobei wegen der Verflechtung von in Personalunion verwalteten Ämtern der Entsendungsgrund nicht immer eindeutig ist (3). Gegenüber

(3) Der Kommission von 1961 gehörten an : neben dem nominierten Kanzlerkandidaten der Fraktionsvorsitzende Krone, die Parteivorstandsmitglieder Bundestagspräsident Gerstenmaier und Ministerpräsident von Hassel, die Abg. Pferdmenges und Katzer (Vorsitzender der Sozialausschüsse), die BM Erhard, Schröder und Blank, der nordrhein-westfälische Innenminister Dufhues, die MPRäs Kiesinger und Altmeier und für die CSU der Parteivorsitzende Strauß sowie der Vorsitzende der Landesgruppe Höcherl (vgl. Deutsche Zeitung vom 20. September 1961). Bei der Regierungsumbildung von 1962 wird eine überwiegend aus Fraktionsmitgliedern bestehende Kommission ernannt (von Brentano, Schmücker, Struwe, Barzel und für die CSU Strauß, Wacher, Dollinger), vgl. FAZ vom 30. 11. 1962. Im Verlauf der Verhandlungen spielte aber der geschäftsführende CDU-Vorsitzende Dufhues, der auch die CDU-Bundesminister zum Rücktritt bewogen hatte, um sich bei der Kabinettsumbildung von dem in der Spiegel-Affaire belasteten BM Strauß trennen zu können, eine entscheidende Rolle. Die Beteiligung von BM Lücke blieb auf den Versuch der Koalitionsanbahnung mit der SPD beschränkt. - Beim Kanzlerwechsel 1963, der keine Koalitionsfrage aufwarf, wird keine Verhandlungsdelegation benannt. Der nominierte Kanzlerkandidat empfängt wieder einzelne

den anderen Koalitionsparteien tritt die CDU/CSU mit einer gemeinsamen Delegation auf, gegenüber dem nominierten Kanzlerkandidaten wird die CSU aber institutionell eigenständig vorstellig; 1949 und 1953 vor allem durch ihren Parteivorsitzenden, seit 1957 aber auch mit - auf gemeinsamen Sitzungen von Parteivorstand und Landesgruppe gewählten und entsprechend zusammengesetzten - Kommissionen (4). Interessanterweise hat sie 1966 keine selbständige Verhandlungskommission gebildet. Offenbar schien ihr die Tatsache, daß der Kanzlerkandidat hauptsächlich aufgrund ihrer Stimmen in der Fraktion gewählt wurde, eine ausreichende Garantie für eine angemessene personelle Regierungsteilhabe.

Die FDP wählt ihre Verhandlungsdelegation ebenfalls auf einer gemeinsamen Sitzung von Bundesparteivorstand und Fraktion (5). Auffallend ist da-

---

Abordnungen. - 1965 wurde erstmals für personelle und programmatische Fragen zwei verschiedene Kommissionen ernannt. Der ersteren gehören neben dem nominierten Kanzlerkandidaten die Fraktionsmitglieder Struwe, Katzer, P. W. Brand und Änne Brauksiepe an, der Programmkommission, die ebenfalls vom BK geleitet wurde, für die Fraktion die Vorstandsmitglieder Barzel, Struwe, P. W. Brand und Katzer, für die Partei der Vorsitzende Adenauer, der geschäftsführende Vorsitzende Dufhues und der Landesvorsitzende von Nord-Württemberg Scheufelen, sowie für die CSU der Landesvorsitzende Strauß, der BM Dollinger und der Fraktionsgeschäftsführer Wagner. (Vgl. FAZ vom 24. und 25. 9. 1965). - 1966 benennt die Partei "zur Unterstützung Kiesingers in den bevorstehenden Koalitionsverhandlungen" den Vorsitzenden Erhard, das geschäftsführende Präsidialmitglied Heck, den früheren geschäftsführenden Vorsitzenden Dufhues, den CSU-Vorsitzenden Strauß und BM Dollinger sowie die Fraktion die Vorstandsmitglieder Barzel, P. W. Brand, Blank, Adorno, Burgemeister und L. Wagner sowie die BM Lücke und Schmücker.

(4) 1957 : Parteivorsitzender Seidel, Sprecher der Landesgruppe im BT Stücklen, Höcherl, Dollinger (vgl. FAZ vom 24. 9. 1957).- 1961 : Parteivorsitzender Strauß, stellvertretender Parteivorsitzender Eberhard und Weiß sowie die Sprecher der Landesgruppe Höcherl, Dollinger, Schütz. - 1965 wird offiziell keine eigene Verhandlungskommission gebildet, es kommt aber zu mehrmaligen Vorstellungen einer CSU-Abordnung (Partei und Fraktionsvorsitzender Strauß, BM Dollinger, Geschäftsführer Wagner und Abg. von Guttenberg) beim nominierten Kanzlerkandidaten, vgl. FAZ vom 8. 10. und 20. 10. 1965.

(5) 1953 : Parteivorsitzender Blücher, Fraktionsvorsitzender Schäfer und die Abg. Mende und Rademacher (vgl. NZZ vom 12. 9. 1953). -1961 :

bei, besonders seit 1961, die neben Partei- und Fraktionsvorstandsmitgliedern zahlenmäßig starke Entsendung von Landesparteivorsitzenden, was seinen Grund in der autonomen Stellung der in ihrer liberalen Tradition sehr unterschiedlichen Landesverbände hat (6). Bei der DP, die an insgesamt drei, und beim BHE, der an einer Regierungsbildung beteiligt war, bestanden die Verhandlungsdelegationen aus den Bundesparteivorsitzenden und Mitgliedern des Fraktionsvorstandes.

Die SPD, die 1966 erstmals als Koalitionspartei auf die Kabinettsbildung Einfluß nahm, entsandte in ihre Verhandlungskommission ebenfalls den Parteivorsitzenden, seinen Stellvertreter und drei Mitglieder des Fraktionsvorstandes (7).

Die proportionale Berücksichtigung von Partei und Fraktion bei allen Parteien, regionaler Gesichtspunkte bei CDU und FDP sowie der Interessenstruktur innerhalb der Parteien bei der CDU läßt nun die Verhandlungsdelegationen so groß werden, daß für entscheidende Gespräche ein weiterer Repräsentationsvorgang erforderlich wird. So sind bei jeder Kabinettsbildung zahlreiche Einzelbegegnungen nur der Partei- und Fraktionsvorsitzenden mit den nominierten Kanzlerkandidaten festzustellen. Beispielsweise haben 1961 Adenauer und Strauß für die CDU/CSU mit Mende und Weyer für die FDP wichtige Verhandlungen alleine geführt (8).

Parteivorsitzender Mende, Landesvorsitzende Bürgermeister Engelhardt (Hamburg), Justizminister Haußmann (Baden-Württemberg) und Weyer (Nordrhein-Westfalen) sowie die Abg. Imle, Kohut und Zoglmann (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 20. 9. 1961). - 1963 : Partei- und Fraktionsvorsitzender Mende, stellvertretender Parteivorsitzender Weyer und Leverenz, baden-württembergischer Landesvorsitzender Haußmann, die drei stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden von Kühlmann-Stumm, Schultz, Zoglmann und BM Scheel (Vgl. FAZ vom 27. 8. 1963). - 1965 : Parteivorsitzender Mende sowie seine Stellvertreter Bucher, Weyer, Mischnik und Fraktionsvorsitzender von Kühlmann-Stumm. Daneben wurde noch eine Programmkommission unter Vorsitz von Bundestagsvizepräsident Dehler mit den Abg. Starke, Zoglmann, Mertes, Mösch, Spitzmüller, Dorn, Emde, Miesner, Achenbach und den BM Dahlgrün und Lenz als Mitgliedern gebildet (vgl. FAZ vom 24. 9. und 28. 9. 1965).

(6) Vgl. Ulrich, a. a. O., in : PVS 1967, S. 106-109

(7) Brandt, Wehner für die Partei und Schmidt als amtierender Fraktionsvorsitzender sowie Schiller und Möller für die Fraktion, vgl. FAZ vom 16. 11. 1966

(8) Am 2. und 5. 10. 1961

1966 haben der nominierte Kanzlerkandidat Kiesinger und der SPD-Vorsitzende Brandt in zwei langen Gesprächen unter vier Augen die Kabinettsliste abschließend festgelegt (9).

3. Die Rolle der Fraktionen und außerparlamentarischen Parteigremien

Die Verhandlungsdelegationen als Träger der zwischenparteilichen Willensbildung haben kein ungebundenes Mandat. Sie erhalten ihren Auftrag von Partei und Fraktion, deren Vorstände in der ersten Phase der Kabinettsbildung unmittelbar nach der Wahl noch die entscheidenden Weichen stellen. Die Entwicklung geht jedoch dahin, daß sich die Fraktionen möglichst frühzeitig konstituieren, was bei der zahlenmäßig kleinen FDP seit langem Tradition ist. 1965 trat auch die CDU/CSU schon 4 Tage nach der Wahl zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Ich halte diesen frühzeitigen Zusammentritt aus Sinn und Zweck der Art 69 II GG für erforderlich, der dem neugewählten BT, also mittelbar auch seinen originären Gliedern, die Verantwortung für die Regierungsneubildung überträgt, mag auch das Mandat der alten Fraktionen hinsichtlich der Legislativ- und Kontrollfunktion noch bis zum Ende der Wahlperiode, Art 39 I S. 1 GG, forstbestehen. Die Vorbereitung parlamentarischer Mehrheitsbildung zur Regierungsneubildung ist Aufgabe der neuen Fraktion. Auch die Neuwahl des Fraktionsvorstandes sollte umgehend erfolgen.

Sind die Fraktionen schon am Beginn der Verhandlungen um die Kabinettsbildung eingeschaltet, so nehmen sie im weiteren Verlauf auch die Berichte ihrer Delegationen entgegen und fällen schließlich auch die endgültige Entscheidung über die Vereinbarung bezüglich der Kabinettszusammensetzung, soweit diese bei der Kanzlerwahl bereits feststeht. Aber auch nach der Kanzlerwahl nehmen sie noch Einfluß auf die noch ungeregelten Ministerbestellungen. Diese gewichtige Funktion der Fraktion ist besonders deutlich bei der CDU/CSU, deren Kanzler - in unterschiedlichem Grade allerdings - als Parteivorsitzende die Partei in den Dienst des Kanzleramtes stellen. Aber auch bei der SPD hat 1966 die Fraktion die Grundsatzentscheidung über Koalition und personelle Regierungsteilhabe gefällt (1). Die Einschaltung des Parteirates, der auf einer gemeinsamen Sitzung mit dem Parteivorstand und der Kontrollkommission tagte, war nicht von ausschlaggebender Bedeutung (2).

(9) Am 25. und 29. 11. 1966

(1) Sitzung vom 26. 11. und 30. 11. 1966

(2) Sitzung vom 28. 11. 1966

Bei der FDP dagegen, zu diesem Ergebnis kommt H. Ulrich in einer detaillierten Untersuchung über die Rolle von Bundestagsfraktion und außerparlamentarischen Parteigremien in der politischen Willensbildung der FDP, ist der Parteihauptausschuß das letztentscheidende Organ (3). Man kann allerdings zweifeln, ob seine Beschlüsse in den allermeisten Fällen nicht nur formellratifizierende Bedeutung haben (4).

In jedem Fall besteht Anlaß, besonders wenn man sich erinnert, daß die FDP 1961 anfänglich auch an die Einberufung eines außerordentlichen Parteitages gedacht hat, über die Einschaltung von versammlungsartigen Parteigremien neben der Fraktion im Regierungsbildungsprozeß nachzudenken. Dabei wird der Kern des Problems nicht durch die unbezweifelbare rechtliche Ungebundenheit der Fraktion an Parteibeschlüsse bezeichnet (5), die auch gegenüber den Parteivorständen besteht, die herkömmlich - von Partei zu Partei allerdings mit unterschiedlichem Gewicht - neben den Fraktionen die Hauptträger des parteilichen Einflusses auf die Kabinettsbildung sind. Es geht mehr um die Repräsentationstechnik innerhalb der plebiszitären Verfassungseinrichtung Partei. Kann man bei einer so unmittelbar auf die institutionalisierte Staatswillensbildung bezogenenen Einflußnahme, wie das bei der Regierungsbildung der Fall ist, die Einschaltung von Parteiversammlungen in beliebiger Weise multipli-

(3) A.a.O., in : PVS 1967, S. 117 f.

(4) Eine Reihe von Indizien sprechen allerdings dafür, daß 1961 die Entscheidung über die Regierungsbeteiligung der FDP und die von ihr zu besetzenden Ministerposten sowie das Verlangen, Bundesaußenminister von Brentano nicht wieder zu berufen, endgültig erst auf der Sitzung des Hauptausschusses am 21.10.1961 in Mainz gefällt worden ist. Dafür spricht neben den von Ulrich, ebd., angegebenen Gründen vor allem auch das Interesse, das der BPräs an einer sofortigen Unterrichtung über das Abstimmungsergebnis zeigte.

(5) Solche Ungebundenheit wurde bei der jüngsten Regierungsbildung in Baden-Württemberg bei der SPD-Fraktion demonstriert, die sich über einen Beschluß der Landesdelegiertenkonferenz, sich nicht mehr an einer Koalition mit der CDU zu beteiligen, schließlich mit dem allerdings vordergründigen Argument, daß nach der Weigerung der FDP, sich an der Regierungsbildung zu beteiligen, "eine ganz neue Lage" eingetreten sei, hinwegsetzte. Vgl. SZ vom 20.5. und 11.6.1968. Bei der FDP hat übrigens auch der Landeshauptausschuß die Entscheidung, keine Koalition mit der CDU zu bilden, getroffen. Vgl. SZ vom 10.6.1968

zieren ? Ist es etwa Ausdruck praktizierter innerparteilicher Demokratie, Art 21 I S. 3 GG, wenn nach der Bundestagswahl Parteitage oder Parteienausschüsse (als die höchsten Parteiorgane zwischen den Parteitagen) über das Ob und Wie der Regierungsbildung entscheiden ? Das ohnehin komplizierte Verfahren parlamentarischer Regierungsbildung erfordert m. E. eine Konzentration der Entscheidungsgewalt bei Parteivorstand und Fraktion, die ja durch zureichende Wahlakte demokratisch legitimiert sind. Die Parteiversammlungen müssen die Repräsentanten im Vorstand eben abwählen, und die nach den Wahlgesetzen zuständigen Gremien dürfen keine Abgeordnetenkandidaten präsentieren, zu denen sie nicht das Vertrauen haben, daß sie die Fragen der Regierungsbildung richtig - auch im Sinne der Parteien - entscheiden.

III. Gesichtspunkte der Kabinettszusammensetzung

Heinrich Herrfahrdt hatte schon unter der WRV den Versuch unternommen, ein materielles Kabinettsbildungsrecht zu begründen (6). Das Ergebnis war im wesentlichen die nicht neue Erkenntnis, daß der RPräs bei Kanzler- und Ministerernennungen das Staatswohl im Auge haben müsse (7). Immerhin kann man auch eine Bindung des Kabinettsbildners an die verfassungsmäßige Ordnung bei seinen Ernennungen darunter verstehen, so daß also etwa die Ernennung Hitlers zum RK auch mit der WRV als unvereinbar erscheint (8). Man könnte auch daran denken, die rechtlichen Voraussetzungen (wie Staatsangehörigkeit, Wählbarkeit, Amtsfähigkeit) zum Eintritt in die BReg als materielles Kabinettsbildungsrecht zu bezeichnen. Doch wäre das ein großes Wort für eine ziemlich unproblematische Sache (9).

Es ist Münch zuzustimmen, wenn er ausführt, daß der Begriff Sinn hätte, wenn man darunter die Festsetzung objektiver Merkmale, nach denen das Kabinett zu bilden ist, verstünde (1). Solche Gesichtspunkte gibt es je-

(6) A. a. O., S. 54 f.

(7) Vgl. die treffliche Kritik Münchs, a. a. O., S. 163, an diesem Postulat

(8) S. oben 1. Abschnitt B III 3 e

(9) Was Böckenförde unter dem dauernd gebrauchten Begriff des materiellen Kabinettsbildungsrechts (vgl. a. a. O., S. 139 ff) versteht, wird nicht deutlich.

(1) A. a. O., S. 163

doch nicht. Entsprechend dem Funktionssinn der Kabinettsbildung, im Kabinett eine integrations- und leistungsfähige "Beratungs- und Handlungseinheit" (Scheidle) hervorzubringen, werden in der Praxis aber einige politische Regeln der Kabinettszusammensetzung beachtet.

Besonders kennzeichnend ist dabei die fast durchgängige Personalunion von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat (2) als im parlamentarischen Regierungssystem wegen der Abhängigkeit der Regierung von der parlamentarischen Mehrheit sachlich gebotene, wenn auch nicht rechtlich erforderliche Ämterhäufung. Loewenbergs Untersuchungen haben ergeben, daß darüber hinaus auch die Länge der parlamentarischen Amtszeit für die Berufung ins Kabinett ausschlaggebend ist (3). Dabei haben Mitglieder des Fraktionsvorstandes, zu einem gewissen Grad auch Vorsitzende von Parlamentsausschüssen, die größten Chancen, BM zu werden. Bemerkenswert ist auch, daß trotz der bei uns noch bewußten Trennung von Regierung und Parlamentsmehrheit der Austausch vom Kabinett zum Fraktionsvorstand, Parlamentspräsidium und Ausschußvorsitz auch rückläufig erfolgt (4). Dennoch blieb mit Ausnahme von 1966 - damals bedingt durch den Koalitionswechsel - bisher stets das alte Kabinett das bevorzugte Auswahlreservoir auch für die Regierungsneubildung. Die durchschnittliche Amtszeit der BM überschreitet nämlich die Länge der parlamentarischen Legislaturperiode um beinahe ein Jahr (5).

Daneben ist die Beachtung eines vielfältigen Proporzes bei der Kabinettszusammensetzung festzustellen (6). Die proportionale Berücksichtigung von Mitgliedern der Koalitionsparteien ergibt sich unmittelbar aus dem Koalitionszwang (7), wobei die kleineren Partner im Verhältnis zu ihrer parlamentarischen Stärke infolge ihres politischen Grenznutzens (8) in

---

(2) Während im 1. Bundeskabinett noch 4 BM Nichtparlamentarier waren (Heinemann, Lukaschek, Niklas und Schubert), war Postminister Balke 1953 als einziges Kabinettsmitglied nicht zugleich Abgeordneter, ein Fall, der sich erst 1962 mit der Berufung des schleswig-holsteinschen MPräs von Hassel zum Verteidigungsminister wiederholte. 1964 wurde aus beamtenrechtlichen Gründen der Leiter des Bundeskanzleramtes als Nichtparlamentarier zum Sonderminister ernannt. Dem jetzigen Kabinett gehören neben dem BK auch der Außenminister Brandt und der Wohnungsbauminister Lauritzen als Nichtparlamentarier an.

(3) A. a. O., S. 246

(4) Vgl. Loewenberg, a. a. O., S. 247

(5) Vgl. Loewenberg, a. a. O., S. 233

(6) Vgl. die Einzelheiten der Praxis bei Loewenberg, a. a. O., S. 249-263

der Regel leicht überrepräsentiert sind. Die Beachtung der konfessionellen Ausgewogenheit des Kabinetts war bei den ersten Regierungsbildungen in der BRD stärker als heute, was sich aus der Parteigeschichte der CDU/CSU erklärt. Die Union der Konfessionen ist für die CDU/CSU kein eben erst gewonnenes Gut mehr. In jedem Fall ist die Berücksichtigung des Konfessionsproporzes, obwohl im säkularisierten Staat unzeitgemäß, nicht nach Art 33 III GG verfassungswidrig. Diese Vorschrift gilt nur für den öffentlichen Dienst und findet keine Anwendung auf die Kabinettsbildung. Regionale Gesichtspunkte bestimmen besonders seit 1957 in steigendem Maße die Kabinettszusammensetzung. Schließlich spiegelt diese auch den Einfluß wirtschaftlicher Interessengruppen und interessenorientierter Fraktionsteile wider.

IV. Die Ernennung und Vereidigung der Bundesminister

Der BPräs ernennt die BM, Art 64 I GG. Für jede Ernennung ist ein Vorschlag des BKs erforderlich. Umstritten ist allein - die indikative Gesetzesformulierung gibt zu Zweifeln Anlaß -, ob der BPräs die Ernennung gemäß jedem Kanzlervorschlag obligatorisch zu vollziehen hat oder ob ihm das Recht zusteht, die Person des Vorgeschlagenen einer eigenständigen Prüfung zu unterziehen und bejahendenfalls, welchen Umfang seine diesbezügliche Kompetenz dann hat und welche Maßstäbe das Staatsoberhaupt dabei anlegen soll (9).

Den formelien, symbolkräftigen Abschluß des Verfahrens der Bundesministerbestellung bildet ihre Vereidigung vor dem BT, Art 64 II GG.

---

(7) Nur Postminister Balke und Sonderminister Westrick waren bei Eintritt in die BReg nicht Parteimitglieder, Balke wurde aber von der CSU, der er später beitrat, präsentiert.

(8) Vgl. Eschenburg, Zweiparteiensystem, a. a. O., S. 413

(9) Das Problem des materiellen Prüfungsrechts des BPräs bei der Ministerernennung muß in dieser Arbeit ausgeklammert werden. Angesichts der Fülle literarischer Äußerungen kann diese Frage nur noch in einer eigenständigen Untersuchung sachgerecht diskutiert werden. Siehe die Literaturzusammenstellung von Kimminich, in : VVDStRL 25, S. 85 ff Anm. 240

Adenauer, Konrad, Erinnerungen, Bd 1 und 3, Stuttgart, 1965

Amphoux, Jean, Le Chancelier Fédéral dans le Régime Constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, Paris, 1962

Amphoux, Jean, Le quatrième Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, in : Revue de droit public et de la science politique 78 (1962), 664-698

Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, Berlin, 14. Aufl. 1933

Anschütz/Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen, 1930

Apelt, Willibald, Geschichte der Weimarer Verfassung, München, 1946

Bartelt, Christian, Regierungsbildung nach dem Grundgesetz, Marburger jur. Diss., 1960

Bäumlin, Richard, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in : Schweiz. Juristenverein 100 (1966), 168ff, 257ff

Bayer, Hermann-Wilfried, Zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, in : DöV 1965, 753-755

Bensegger, Rudolf, Die Entwicklung der deutschen Regierungen vom Beginn des Konstituionellen Systems bis zur Gegenwart, Erlanger jur. Diss., 1933

Bergstraesser, L./Mommsen, W., Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, München, 11. Aufl. 1965

Berkely, Humphrey, The Power of the Prime Minister, London, 1968

Bermbach, Udo, Aspekte der Parlamentarismus-Diskussion im kaiserlichen Reichstag, in : PVS 8 (1967), 51-70

Bermbach, Udo, Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland, Köln, 1967

Besson, Waldemar, Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in : PVS 3 (1962), 225-241

Beyme, Klaus v., Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem - eine begriffsgeschichtliche Analyse, in : PVS 6 (1965), 145-159

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin, 1964

Bracher, Karl-Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik, Villingen, 3. Aufl. 1960

Breithaupt, Walter, Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967, in : JZ 1967, 561 ff

von Calker, Fritz, Wesen und Sinn der politischen Parteien, Tübingen, 2. Aufl. 1930

Criegee, Jürgen, Ersuchen des Parlaments an die Regierung, Tübinger jur. Diss., 1965
Deuerlein, Ernst, Marginalien eines Historikers zu Memoiren eines Politikers. Über den historischen Wert der Erinnerungen Adenauers, in : Frankfurter Hefte 21. Jhg (1966), 399ff
Domes, Jürgen, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, Köln, 1964
Duverger, Maurice, Die politischen Parteien, Tübingen, 1959
Ellwein, Thomas, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart, 1966
Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln, 1963
Eschenburg, Theodor, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in : DÖV 1954, 193-202
Eschenburg, Theodor, Die improvisierte Demokratie, Laupheim, 1954
Eschenburg, Theodor, Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik, in : Festgabe f. Fritz Hartung, Berlin, 1958, 403-417
Eschenburg, Theodor, Herrschaft der Verbände ?, Stuttgart, 2. Aufl. 1963
Eschenburg, Theodor, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München, 1963
Flechtheim, Ossip/u. a., Zum Parteiengesetz-Entwurf, DöV 1967, 256-258
Fraenkel, Ernst, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen, 1958
Friauf, Karl Heinz, Grenzen der politischen Entscheidungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in : Festgabe f. H. Herrfahrdt, Marburg, 1961, 45ff
Friauf, Karl Heinz, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in : AöR 88 (1963), 257 ff
Fricke, Klaus, Der Bundeskanzler und seine Richtlinienbefugnis nach Art 65 S. 1 GG, Heidelberger jur. Diss., 1963
Friedrich, Karl-Joachim, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin, 1953
Friedrich, Manfred, Opposition ohne Alternative, Köln, 1962
Friesenhahn, Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat, in : VVDStRL, Bd 16
Fromme, Friedrich Karl, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen, 1960
Frost, Gerd, Die Kabinettsbildung als Problem der Staatsgestaltungslehre, Marburger jur. Diss., 24-25
Gerber, Helmut, Koalitionsabkommen im Bund, Tübinger jur. Diss., 1964
Glum, Friedrich, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin, 1925

Glum, Friedrich, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München, 2. Aufl. 1965

Glum, Friedrich, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1965

Grebing, Helga, Geschichte der deutschen Parteien, Wiesbaden, 1962

Gruber, Dietrich, Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich, Hamburg, 1964

Guilleaume, Emil, Regierungslehre, in : Der Staat 1965, 177-194

Häberle, Peter, Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Zum gleichnamigen Buch von A. Schüle, in : ZfP 12 (1965), 293-298

Hamann, Andreas, Das Recht auf Opposition und seine Geltung im außerparlamentarischen Bereich, in : PVS 3 (1962), 242-255

Hammer, Richard, Regierung, Parlament, politische Partei und ihre Wechselbeziehung, Erlanger jur. Diss., 1929

Hartung, Fritz, Deutsche Verfassungsgeschichte, Stuttgart, 8. Aufl. 1950

Hasbach, Willy, Die parlamentarische Kabinettsregierung, Stuttgart, 1919

Hausen, Horst, Das Präsidialkabinett, Erlangen, 1933

Haußmann, Wolfgang Konrad, Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems im deutschen Kaiserreich, Heidelberger jur. Diss., 1927

Heidenheimer, Arnold J., Adenauer and the CDU, The Hague, 1960

Heidenheimer, Arnold J., Der starke Regierungschef und das Parteiensystem : Der Kanzlereffekt in der Bundesrepublik Deutschland, in : PVS 2 (1961), 241-437

Heller, Hermann, Allgemeine Staatslehre, Leiden, 3. Aufl. (Photomechanischer Neudruck) 1967

Henke, Wilhelm, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen, 1964

Hennis, Wilhelm, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen, 1964

Hennis, Wilhelm, Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in : PVS 6 (1965), 422-437

Hennis, Wilhelm, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft, in : Gesellschaft, Staat, Erziehung 5 (1965), 205 ff

Herrfahrdt, Heinrich, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin, 1927

Hesse, Konrad, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in : VVDStRL 17, 11 ff

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe, 1967

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, Darmstadt, 3. Aufl. (5. Neudruck) 1959
Jellinek, Walter / Schneider, Hans, Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, in : VVDStRL 8
Jesch, Dietrich, Gesetz und Verwaltung, Tübingen, 1961
Junker, Ernst-Ulrich, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen, 1965
Kafka, Gustav E., Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in : VVDStRl 17, 53 ff
Kaja, Helmut, Ministerialverfassung und Grundgesetz, in AöR 89 (1964), 381-428
Kassimatis, Georg, Der Bereich der Regierung, Berlin, 1967
Kaufmann, Erich, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche und die Rolle der Parteien, jetzt in : Gesammelte Schriften : Autorität und Freiheit, Bd I, Göttingen, 1960, 374-387
Kewening, Wilhelm, Zur Rechtsproplematik der Koalitionsvereinbarungen, in : AöR 90 (1965), 182ff
Kimminich/Pernthaler, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, in : VVDStRL 25
Kirchheimer, Otto, Politik und Verfassung, Frankfurt, 1964
Klein, Friedrich, Grundgesetz und unmittelbarer Wechsel vom Mitglied der Bundesregierung zum Bundespräsidenten, Sonderdruck aus den "Blättern für deutsche und internationale Politik", Heft 6 (1959)
Kleinertz, Günther, Die Stellung des Bundeskanzlers nach dem Bonner Grundgesetz, Heidelberger jur. Diss., 1952
Knight, Maxwell, The German Executive, Standford, 1952
Knöpfle, Franz, Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik, in : DVBl 1965, 857 ff, 925 ff
Koellreuter, Otto, Die politischen Parteien im modernen Staat, Breslau, 1926
Krause Harder, Hans Dietrich, Die Praxis der Regierungsbildung im Reich, Königsberger jur. Diss., 1931
Küchenhoff, Erich, Präsentationskapitulation des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten, in : DöV 1966, 675-684
Küchenhoff, Erich, Mißtrauensantrag und Vertrauensfrage-Ersuchen, in : DöV 1967, 116-124
Laband, Paul, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen, 5. Aufl. 1911
Landshut, Siegfried, Formen und Funktionen der politischen Opposition, in : Festschrift f. Alexander Rüstow, Winterthur, 1955, 214 ff

Laun, Rudolf, Mehrheitsprinzip, Fraktionszwang und Zweiparteiensystem, in : Festschrift f. W. Jellinek, München, 1955, 175-194
Laufkötter, Karl, Die Bildung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, Kölner jur. Diss., 1952
Lehmbruch, Gerhard, Proporzdemokratie, Tübingen, 1967
Leibholz, Gerhard, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in : Recht-Staat-Wirtschaft, Bd 3, 99-125
Leibholz/Rink, Grundgesetz , Köln, 1966
Liedtke, Helmut, Der Begriff "Richtlinien der Politik" im Sinne des Bonner Grundgesetzes, Münster. jur. Diss., 1965
Loewenberg, Gerhard, Parliament in the German Political System, New York, 1967
Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, Tübingen, 1959
Loewenstein, Karl, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd 1, Berlin, 1967
Mackintosh, John P., British Cabinet, London, 1962
Maiwald, Joachim W., Zum Wesen des "Verfassungsrechtlichen Vertrages", dargestellt am Beispiel der zwischenparteilichen Koalitionsvereinbarungen, Münchner jur. Diss., 1963
v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd 2, Berlin, 1964
Maurer, Hartmut, Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht ?, in : DöV 1966, 665-675
Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, München, 16. Aufl. 1968
Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lieferung 1-8, München, 1966
Maunz/Wöckel, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, Bayr. Verw. Bl. 1956, 257-262
Menger, Christian-Friedrich, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in : AöR 78 (1952/53), 149-162
Menschel, Adelheid, Die Regierungsbildung im deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen, in : AöR 41 (1921), 1 ff
Menzel, Eberhard, Die heutige Auslegung der Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht ?, in : Festschrift f. G. Leibholz, Bd 2, Tübingen, 1966, 377-398
Merkl, Peter H., Equilibrium, Structure of Interest and Leadership : Adenauer's Survival as Chancellor, in : APSR 56 (1962), 634-650
Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, München und Leipzig, 7. Aufl. 1919
Moecke, Hans-Jürgen, Die parlamentarischen Fraktionen als Vereine des öffentlichen Rechts, in : NJW 1965, 567-572
Moecke, Hans-Jürgen, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, in : NJW 1965, 276-282

Moecke, Hans-Jürgen, Die verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen, in : DÖV 1966, 162-172
Monz, Heinz, Die parlamentarische Verantwortlichkeit im deutschen Staatsrecht einst und heute, Göttingen, 1965
Morrison, Herbert, Regierung und Parlament in England, München, 1966
Münch, Fritz, Die Bundesregierung, Frankfurt, 1954
Nipperdey, Thomas, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, Düsseldorf, 1961
Pikart, Eberhard, Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914, in : ZfP IX (1962), 12-32
Plaume, Wolfgang, Inkompatibilitätsprobleme bei der Bildung und Umbildung der Bundesregierung, in : DVBl 1958, 452 ff
Poetsch-Heffter, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. d. öff. R. 13 (1925), 17 (1929), 21 (1933/34), jeweils S. 1ff
Preuß, Hugo, Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, jetzt in : Staat, Recht und Freiheit, Tübingen, 1926
Price, D.K., The Parliamentary and the Presidential System, in : Publ. Adm. Review 3 (1943), 317ff
Raschke, Joachim, Strukturwandel des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik Deutschland, in : Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd 18/68 vom 1. Mai 1968, 12-15
Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt, 2. Aufl. 1958
Redslob, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen, 1918
Revermann, Klaus, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930-1933, Münster, 1959
Ridley, F., Chancellor Government as a Political System and the German Constitution, in : Parl. Affairs 1966, 446-461
Roegele, Otto B., Die Bemühungen um eine große Koalition in Bonn. Der erste Anlauf im Jahre 1962, in : Politik als Gedanke und Tat, hrsg. v. Richard Wisser, Mainz, 1967, 215-235
Roth, Götz, Fraktion und Regierungsbildung, Eine monographische Darstellung der Regierungsbildung in Niedersachsen im Jahre 1951, Meisenheim, 1954
Sasse, Christoph, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, in : JZ 1961, 719-729
Sattler, Andreas, Vertrauensfrage-Ersuchen und Art 67 GG, in : DöV 1967, 765-773
Schäfer, Friedrich, Der Bundestag, Köln, 1967

Scheidle, Helmut, Die staatsrechtlichen Wirkungen einer Koalitionsvereinbarung bei der Bildung der Bundesregierung, Erlanger jur. Diss., 1965

Scheuner, Ulrich, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, in : AöR 13 (1927), 209ff, 337ff

Scheuner, Ulrich, Der Bereich der Regierung, in : Festschrift f. R. Smend, Göttingen, 1952, 253-301

Scheuner, Ulrich, Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik, in : DöV 1957, 633-638

Scheuner, Ulrich, Der Staat und die intermediären Kräfte, in : Z. f. ev. Ethik 1 (1957), 34ff

Scheuner, Ulrich, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, in : DöV 1958, 641-645

Scheuner, Ulrich, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in : Festgabe f. R. Smend, Tübingen, 1962, 225-260

Scheuner, Ulrich, Vom Nutzen der Diskontinuität zwischen den Legislaturperioden, in : DöV 1965, 510-513

Scheuner, Ulrich, Politische Koordination in der Demokratie, in : Festschrift f. G. Leibholz, Tübingen, 1966, Bd. 2, 899-922

Scheuner, Ulrich, Der Entwurf des Parteiengesetzes, in : DöV 1967, 343-345

Scheuner, Ulrich, Parteigesetz und Verfassungsrecht, in : DöV 1968, 88-94

Schneider, Hans, Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz, in NJW 1953, 1330-1333

Schneider, Oskar, Die Ministerverantwortlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Würzburger jur. Diss., (masch), 1959

Schüle, Adolf, Rezension von F. Münch, Die Bundesregierung, in : AöR 80 (1955/56), 380-383

Schüle, Adolf, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen, 1964

Schulz, Gerhard, Zwischen Demokratie und Diktatur, Berlin, 1963

Sellmann, Klaus Albrecht, Der schlichte Parlamentsbeschluß, Berlin, 1966

Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, jetzt in : Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin, 1955, 119-276

Smend, Rudolf, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, ebd., 68-88

Smith, Gordon, What is a party system?, in : Parl. Affairs, 1966, 357-362

von Stackelberg, Karl Georg, Attentat auf Deutschlands Talisman, Stuttgart, 1967

Steinbrenner, Arnold, Grundgesetz und Regierungsbildung, Heidelberger jur. Diss., 1951

Steiniger, Alfons, Das Blocksystem, Berlin, 1949
Sternberger, Dolf, Bildung und Formen der Koalitionsregierung, in : ZfP 1 (1954), 47-70
Sternberger, Dolf, Über parlamentarische Opposition, in : Festschrift f. A. Rüstow, Winterthur, 1955, 301 ff
Sternberger, Dolf, Lebende Verfassung, Meisenheim, 1956
Sternberger, Dolf, Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, in : PVS 5 (1964), 6-19
Stock, Christian, Einflußrechte auf die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs, Würzburger jur. Diss., 1962
Stürmer, Michael, Koalition und Opposition in der Weimarer Republik 1924-1928, Düsseldorf, 1967
Stürmer, Michael, Problem der parlamentarischen Mehrheitsbildung in der Stabilisierungsphase der Weimarer Republik, in : PVS 8 (1967), 71-87
Sulzbach, Walter, Die Grundlagen der politischen Parteienbildung, Tübingen, 1921
Tockhorn, Friedrich, Zusammenwirken politischer Parteien im Vielparteienstaat, Hamburger jur. Diss. (masch), 1957
Tormin, Walter, Geschichte der deutschen Parteien seit 1948, Stuttgart, 1966
Triepel, Heinrich, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin, 1928
Troschke, Paul A. Frh. v., Staatsoberhaupt und Regierungsbildung, Göttinger jur. Diss., 1931
Trossmann, Hans, Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages, Bonn, 1967
Ulrich, Hartmut, Die Rolle von Bundesfraktion und außerparlamentarischen Parteigremien in der politischen Willensbildung der FDP, in : PVS 8 (1967), 103-125
Varein, Heinz-Joseph, Das Parlament im Parteienstaat, in : PVS 5 (1964), 339-348
Varein, Heinz-Joseph, Die Bedeutung des Mehrheitsprinzips im Rahmen unserer politischen Ordnung, in : ZfP 11 (1964), 239-250
Vulpius, Axel, Die Allparteienregierung, Frankfurt, 1957
Weber, Harald/Timmermann, Franz Hubert, Der Koalitionsvertrag, Bonn, 1967
Wertheimer, Rudolf, Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung, Heidelberger jur. Diss., 1929
Weymar, Paul, Konkrad Adenauer, München, 1955

von Wick, Georg, Die Verantwortlichkeit der Bundesminister, in : DÖV 1956, 113-115
von Wick, Georg, Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Bundesregierung, Münster. jur.Diss., 1956
Wildenmann, Rudolf, Partei und Fraktion, Meisenheim, 1954
Winkler, Hans-Joachim, Der Bundespräsident. Repräsentant oder Politiker ?, Opladen, 1967
Wittmayer, Leo, Deutscher Reichstag und Reichsregierung, Wien und Leipzig, 1918
Wöckel, Heribert, Wer bestimmt die Richtlinien der Politik ?, Würzburger jur.Diss., 1957
Wolgast, Ernst, Die Kampfregierung, in : Öffentlich-rechtliche Vorträge und Abhandlungen, Königsberg, 1929
Würmeling, F.J., Die rechtlichen Beziehungen zwischen Reichspräsident und Reichsregierung, in : AöR 11 (1926), 341-390
Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts, Bericht des vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968

Die Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes sind in der Bibliothek des Deutschen Bundestages eingesehen worden und nach der dortigen Sammlung zitiert.

Lebenslauf

Ich bin am 28. Juni 1941 in Kattowitz als Sohn des damaligen Verwaltungsassessors Hans Langner und seiner Ehefrau Liselotte geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger. Von 1947 bis 1952 habe ich die Volksschule, von 1952 bis 1961 das Gymnasium Philippinum in Weilburg besucht. Mein Abitur bestand ich am 14. Februar 1961. Anschließend leistete ich einen verlängerten anderthalbjährigen Grundwehrdienst ab. Die Bundeswehr verließ ich als Leutnant der Reserve.

Vom Herbst 1962 bis Sommer 1964 studierte ich vier Semester Jura und politische Wissenschaften in Bonn. Dieses Studium setzte ich im Wintersemester an der Universität Tübingen fort, wo ich am 1. Juni 1967 die Erste juristische Staatsprüfung bestand. Zur Zeit bin ich Gerichtsreferendar im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hessen.

Manfred Langner